



La Seguridad Ciudadana en la Provincia
de Buenos Aires.

DIRECTOR: Sergio Caggiano

Bagnato Ezequiel
Belloni Matías
Martinuzzi Agustín

Autores:

Bagnato, Ezequiel Eduardo, Legajo N° 10.393/3, DNI: 28.616.066, Correo: jdsilmaestro@hotmail.com

Belloni, Matías, Legajo N° 10.762/9, DNI: 28.669.949, Correo: matiasbelloni@yahoo.com.ar

Martinuzzi, José Agustín, Legajo N° 10.780/1, DNI: 29.369.052, Correo: amartinuzzi8@hotmail.com

Título:

“Civilidad, Policiamiento y Marginalidad. La seguridad ciudadana en la provincia de Buenos Aires”.

Programa de Investigación: Comunicación, Medios, Política y Periodismo

Director: Sergio Caggiano

Fecha: Octubre de 2007

Abstract / Resumen

La temática planteada en el presente trabajo versa sobre la construcción conceptual de la noción de seguridad/inseguridad que aparece en las prácticas y discursos oficiales de las gestiones de gobierno en la provincia de Buenos Aires en los últimos años. Consiste en reconocer los programas en materia de seguridad de las gestiones de gobierno de Carlos Ruckauf desde 1999 hasta 2001, al frente de la provincia de Buenos Aires, y Felipe Solá desde 2003 hasta la actualidad.

Tratamos de reconocer cómo fue retomado el problema de la seguridad ciudadana en distintas gestiones gubernamentales para poder ver como se plantea su resolución. Estuvimos en búsqueda de continuidades y discontinuidades que dieran cuenta de las matrices de pensamientos desde las cuales se planteó en la actualidad el problema de la seguridad, tanto en la instancia de diagnóstico como de proposición.

En este sentido el análisis se realizó desde tres referentes empíricos diferentes: por un lado se analizarán los Planes de Seguridad de cada una de las gestiones, los discursos oficiales de los protagonistas, y entrevistas a diferentes actores de las instituciones de seguridad.

ÍNDICE

Pág 5 INTRODUCCIÓN

Pág 21 CAPÍTULO 1: SEGURIDAD CIUDADANA: UNA MIRADA LEGAL

Pág 21 1. Introducción

1.1 La ley como garantía de aparición del Estado

1.2 Seguridad e inseguridad: La politización de la vida

Pág 25 2. Transformaciones

Pág 25 2.1 Primera Modificación al Código Procesal Penal

2.1.1 Las figuras de la modificación

2.1.2 El juicio abreviado

2.1.3 Lo legal de la oralidad

Pág 29 2.2 Segunda Modificación al Código Procesal Penal

2.2.1 La excarcelación un beneficio de excepción

2.2.2 El peligroso, biología del acusado

Pág 33 2.3 Tercera Modificación al Código Procesal Penal

2.3.1 Particular Damnificado, la víctima soberana

Pág 36 CAPÍTULO 2: SEGURIDAD CIUDADANA: UNA MIRADA POLICIAL

Pág 36 1. Introducción

1.1 ¿Por qué la Policía?

Pág 37 2. Los tres momentos

Pág 38 2.1 Primer paso: Intervenir a la Bonaerense

Pág 39 2.2 Segundo paso: la Bonaerense en Primer Plano

2.2.1 A construir un escenario

2.2.2 A desatar la mano de la bonaerense

2.2.3 La mira que hace blanco sobre el cuerpo

2.2.4 La mira que hace blanco sobre la palabra

Pág 44 2.3 Tercer paso: la Bonaerense en Segundo Plano

2.3.1 Policía y delito, dos conceptos a desligar

2.3.2 Controlar y disciplinar a la bonaerense

2.3.3 Controlar y disciplinar la inseguridad

Pág 53 CAPÍTULO 3: SEGURIDAD CIUDADANA: UNA MIRADA SOCIAL

Pág 53 1. Introducción

Pág 53 2. Cambios: idas, venidas y vueltas

2.1 La Seguridad Ciudadana como derecho

2.1.1 Con fuerza de Ley

2.1.2 El problema de la responsabilidad del Estado

Pág 63 2.2 El autoritarismo simple y el espacio social a marginar

Pág 64 2.3 La implicación ciudadana y la localización delictiva

Pág 66 2.3.1 Mapa provincial de prevención del delito (MVPD)

Pág 68 CONCLUSIONES

INTRODUCCIÓN

La “seguridad” parece haberse transformado en una de las problemáticas actuales de mayor importancia, y cuenta de ello daría la reincidencia de relatos cotidianos que versan sobre ella y son sostenidos por varios de los actores del espacio social: los políticos se refieren a ella; los medios informan incansablemente a cada hora sobre nuevos hechos que representarían inseguridad; la opinión pública sitúa a la seguridad como uno de los temas por excelencia. Así se trama una serie de narraciones que nos proponen concepciones de lo inseguro, formas de vivir lo inseguro y la sensación de estar inseguros.

El discurso político definió campañas electorales que construían el problema de la seguridad y la necesidad de dar respuestas a ésta; de esta manera, ciertas condiciones sociales pasaron a ser tematizadas en propuestas programáticas electorales y gestiones de Gobierno. Al respecto se da el ascenso y gestión en 1999 como gobernador de la Provincia de Buenos Aires de Carlos Ruckauf, quien propuso “el combate al delito” como uno de los pilares de campaña.

En otro sentido, los medios de comunicación masiva aparecen como vitrinas donde circulan representaciones sociales acerca de lo inseguro y hechos de inseguridad. Establecen secciones en programas de TV, páginas de diarios y columnas radiales en las que se expresan enunciados acerca de la seguridad; secciones que establecen nuevos criterios de clasificación de lo real y dan cuenta de tendencias a hablar sobre ciertos temas y despojarse de otros.

En relación a los medios de comunicación podemos reconocer a las “personas comunes” que hacen sus apariciones en ellos denunciando experiencias en las que el manto de la inseguridad se posó sobre ellas, no como una mera sensación, sino como fenómeno propio de vida. Además, podemos reconocer la reincidencia, en determinados grupos de personas, de expresiones que manifiestan consejos de precaución, relatos de violencia, de atracos, de robos, de sustos presentes a la vuelta de la esquina.

En torno a la problemática, en la última década, fueron dos las políticas públicas articuladas en la provincia de Buenos Aires para comprender el problema de la seguridad. Se pueden expresar bajo los títulos de “Mano Dura” y “Participación Comunitaria contra la inseguridad”.

La perspectiva de “Mano Dura” estuvo enmarcada en Argentina en la gestión, al frente de la Gobernación de Buenos Aires de Carlos Ruckauf, durante 1999/2001. Según Rudholf Giuliani, ex alcalde de Nueva York (Gestión 1990-1997), se trata de una política criminológica basada en la transformación gerencial

de la policía, el cambio de orientación de lo reactivo a lo proactivo, el acercamiento con las comunidades, el uso eficiente de la tecnología y la rendición de cuentas. Con ello se busca cumplir los objetivos primordiales de la policía: restablecer el orden y elevar la calidad de vida de los ciudadanos, sancionando todos los delitos o faltas administrativas por pequeñas que sean, proporcionándole a la gente espacios urbanos “limpios y seguros”. Por otra parte, la perspectiva de Participación Comunitaria sostiene involucrar a las instituciones de la comunidad en el diseño e implementación de acciones que disminuyan la violencia social. El objetivo de esta política consiste en integrar a todos los actores que participan en espacios públicos no estatales en la construcción y debate sobre las políticas públicas tendientes a configurar órdenes en un horizonte de seguridad.

Cada una de las perspectivas reconoce en la policía, la justicia y la sociedad a tres niveles claves para el desarrollo de las políticas de gestión en materia de seguridad ciudadana.

El propósito planteado en la presente tesis es reconocer las estrategias políticas de gobernabilidad que sugieren los programas de seguridad impulsados desde ambos planes de gobierno. Consiste en acercarse a los programas en materia de seguridad de las gestiones de gobierno de Carlos Ruckauf desde 1999 hasta 2001, y de Felipe Solá desde 2003 hasta 2005 al frente de la provincia de Buenos Aires.

Queremos conocer cómo es tomado el problema de la seguridad en distintas gestiones gubernamentales para poder ver cómo se plantea su resolución. Estamos en búsqueda de continuidades y discontinuidades que puedan dar cuenta de las estrategias de gobierno desde las cuales se plantea en la actualidad el problema de la seguridad.

En el juego político actual se proponen dos planes de seguridad que a simple vista parecen contrapuestos y en tensión permanente. La discusión gira alrededor de la efectividad que cada uno de ellos posee en el tratamiento de la seguridad ciudadana en la Provincia de Buenos Aires. La búsqueda de continuidades y discontinuidades pretende complejizar una mirada desde la cual acercarse a estos dos modelos de gestión, procurando identificar rupturas y matrices de seguridad en el transcurso de cambios coyunturales de la estructura.

II

SOBRE LA NATURALEZA DEL ESTADO NACIÓN

*Toda institución por modesta que sea,
posee, como todo Estado (en tanto que superinstitución),
un cadáver en su alacena, una huella de la violencia sacrificada que
presidió su nacimiento.*
Gilles Deleuze

En este trabajo, se reconocen dos tradiciones (entre otras) en torno a la reflexión sobre la naturaleza del Estado, las cuales en materia de seguridad hacen a la discusión sobre sus posibilidades de resolución y los problemas que ésta conlleva. La matriz de pensamiento teórico-política clásica observa al Estado como relación social originaria, constituida por la unión contractual de voluntades divergentes que se funden desde el consenso en la formación de un lazo. De manera contraria, hay miradas que piensan al Estado constituido por el conflicto, mediado por relaciones sociales de poder que urden la trama de la soberanía.

Reflexión sobre la tradición del pacto Estado: regulación y protecciones.

Para abordar el siguiente apartado se puede partir desde la afirmación que las sociedades occidentales a partir de siglo XVIII organizaron su estrategia frente al delito, la violencia y la inseguridad mediante instituciones sociales que se hicieran con el problema del orden interno. De esta manera, para la fase preventiva de esta problemática se respondió con instituciones de socialización; la matriz de pensamiento que opera en términos contractuales construyó al conflicto posible de ser resuelto mediante la inclusión en instituciones sociales tradicionales y propias del Estado nación y el régimen de representación política; y para mantener el control se pensaron instituciones punitivas. En este gran escenario mundializado por efecto de las relaciones geopolíticas de las colonias, los imperios y las potencias mundiales, se configuraron extensivamente con características propias de cada país los dispositivos modernos de la política.

En el caso de Argentina, los últimos treinta años dan cuenta de un punto de inflexión que marca cambios institucionales y sociales significativos que pusieron en crisis la manifiesta función que el Estado tenía en la regulación de lo social. De tal manera “el carácter radical y vertiginoso de los procesos de privatización y desregulación trajo como consecuencia una redefinición del Estado en la sociedad en términos de jurisdicción, políticas públicas, de abordaje de la “cuestión social”, de control y precarización de la fuerza de trabajo, entre otros niveles y ámbito”. (M. Svampa; 2003:55)

Desde esta perspectiva el problema de la seguridad es posible de ser pensado como causa y consecuencia de las políticas en el escenario neoliberal. A partir de esto, los nuevos procesos sociales que se iniciaron durante los años setenta implicaron nuevas formas de organización estatal donde lo social estuvo mediado por nuevos actores, y el interés político del Estado estuvo puesto en instituciones de control frente a aquellas de contención social. De esta forma varios de los logros en materia de seguro social dejaron de tener el protagonismo y relevancia que tenían en el Estado de Bienestar. Trabajar el tema seguridad implica reconocer los nuevos procesos sociales que se gestan, y al mismo tiempo profundizar en el análisis de las políticas de Estado en su lectura y resolución de problemas.

Se puede reconocer algunas transformaciones en el sistema institucional que repercuten en los conceptos de ciudadanía, delincuencia y Estado. El concepto de sociedad disciplinaria propuesto por Foucault en 1975 contiene como aspecto propio la idea de protección, que garantiza la cobertura de ciertos riesgos sociales hacia los ciudadanos por medio del amparo estatal. Este tipo de sociedad, con instituciones fuertes que brindan ciertas seguridades, por un lado sostenía necesidades de protección y en paralelo garantizaba el acceso a la disposición de límites y controles sobre los ciudadanos.

El Estado occidental moderno adopta una forma y construye un concepto de ciudadano mediado por protecciones y abrigo estatal (R. Castels; 2003:12). Este abrigo estatal se da justamente desde el momento mismo en que se acepta la idea del contrato social como forma de acceder a la ciudadanía. En este sentido, el instante mismo en que aparece la desprotección se activa el índice que da cuenta de la mistificación de las perspectivas contractuales vinculadas al Estado y visibiliza el conflicto inherente a las relaciones sociales. Cuando se habla de un Estado protector, que garantiza los elementos sociales básicos que hacen a la seguridad, parece hacerse referencia al momento mismo de ese contrato social sobre el cual todos están protegidos bajo la misma gran mano sagrada. Aquí aparece el fenómeno de la estatalización de la seguridad ciudadana, un acto de gobernabilidad que marca cómo todos están amparados mediante el acceso a los mismos abrigos.

Sin embargo cabe preguntarse ¿Qué sucede cuando estos abrigos ya no están, se puede hablar de un pacto que se rompió, y esto qué implica para el Estado? La seguridad ciudadana continúa bajo la órbita de aquel sin perder su legitimidad. Como efecto móvil de gubernamentalidad múltiple (M. Foucault; 1976:209) es que analizando los actos de Estado como se entiende la producción de ciudadanos y la construcción de delincuentes. El problema que viene a solucionar esta conceptualización es deslizar la idea de que el pacto tuvo una naturaleza y extensión diferente a la expresada en la perspectiva política clásica: en vez de la paz social quedaron constituidos otros conflictos que nunca acabaron, sino que cambiaron y necesitaron de nuevos hechos; o tal vez que el pacto existió pero no lo firmaron todos, a algunos se lo impusieron, otros quedaron fuera, y

entre los que lo firmaron, además, los compromisos, los intereses, los beneficios, etc. no eran los mismos para unos y para otros.

El tema de la seguridad, y la actual sensación de su falta aparece recurrentemente observado como un fenómeno que es posible de ser regulado y su propuesta político conceptual no escapa a la reedición de ese pacto. Ser construida como problema garantiza la posibilidad de ser controlada mediante dispositivos de regulación.

La supuesta reedición del pacto social parece instituir ciertas verdades incuestionables con las cuales fijar puntos de aplicación de la fuerza. En este tipo de sociedades es la institución del derecho la que ocupa un lugar de privilegio, en relación a su posibilidad de delimitar formalmente el poder; y podemos entender en este caso, al campo judicial como trámites permanentes de relaciones de dominación, y al mismo tiempo, técnicas de sujeción. En esta línea se puede afirmar que el derecho define procedimientos de sujeción e implica procesos de subjetivación.

Por otra parte, las políticas como acto de gobierno, se entienden como la forma en que el Estado aparece ramificado dentro de la sociedad civil, promoviendo prácticas e instituyendo formas de organización en lo social. Los planes de seguridad no escapan a esta caracterización y son expresión de una voluntad política que busca ser aceptada y garantizar la protección como su razón de ser.

La tradición rupturista

*Más donde quiera que yo encontrara vida, encontraba también
la prédica de la obediencia. Todo lo que vive obedece.
Y he aquí mi segunda comprobación: a quien no
sabe obedecerse a sí mismo se le manda.
Tal es la naturaleza de lo vivo.*

Así hablaba Zaratustra

Desde diversos campos como la filosofía y las ciencias se entiende a las relaciones sociales como constituidas por el poder. Desde ésta perspectiva, las sociedades se presentan, o son construidas como un entramado complejo de relaciones de fuerza constitutivas de lo social, de todo aquello que la sociedad hace existir.

Este es el punto de partida que toma Foucault al referirse que “en una sociedad como la nuestra, pero en el fondo en cualquier sociedad, múltiples relaciones de poder atraviesan, caracterizan, constituyen el cuerpo social”. Y agrega que “estas relaciones de poder no pueden disociarse, ni establecerse, ni funcionar sin una producción, una acumulación, una circulación, un funcionamiento de los discursos. No hay ejercicio del poder posible sin una cierta economía de los discursos de verdad que funcione en, a partir de y a través de esta cupla: estamos sometidos a la producción de la verdad del poder y no podemos ejercer el poder sino a través de la producción de la verdad.” (Foucault; 1976:28).

Esta perspectiva construye la sociedad a partir de la metáfora de una guerra que persiste bajo las condiciones de la filigrana de la paz en la que diariamente, en diferentes escenarios, se desenvuelven batallas que marcan la dinámica de las relaciones sociales. Relaciones de sujeción y subjetivación que definen las prácticas, marcan sus posibilidades¹ y constituyen sujetos y al cuerpo social donde estos conviven. Se retoma brevemente una perspectiva que da cuenta de la dimensión positiva del poder en tanto y en cuanto posee virtudes productivas, y no represivas. Por lo tanto, para responder acerca de esta concepción de Estado, cabría preguntarnos ¿Cómo aparece el Estado desde esta mirada?

Giorgio Agamben, articulando el planteo foucaultiano con las proposiciones de Hannah Arendt, enuncia la paradoja de la soberanía constitutiva del Estado normalizado, y de normalización de las sociedades occidentales. “El soberano

¹ No se propone aquí la imposibilidad de una producción distinta de los sujetos, (y las prácticas, cuerpos y deseos. Después de todo Foucault hablaba de “subjetivación” junto con “sujeción”) ésta se define en las relaciones que son muchas, cambiantes y diversas. Pero por otra parte se reconoce la cristalización o condensación de las relaciones de fuerza en formas que promueven la reproducción del orden social dominante.

está al mismo tiempo fuera y dentro del ordenamiento jurídico”, “La ley está fuera de sí misma”, “yo, el soberano, que estoy fuera de la ley, declaro que no hay un fuera de la ley” (Agamben; 1998:27). Esta posición descentrada, no excluida sino localizada fuera del orden jurídico, del poder soberano, es la que lo posibilita para marcar el principio y el fin del orden jurídico de la sociedad. La estructura política fundamental que da origen al ordenamiento es para Agamben el vínculo que existe entre la soberanía occidental y el Estado de excepción: “La decisión soberana sobre la excepción es, en este sentido, la estructura político-jurídica originaria, sólo a partir de la cual adquieren su sentido lo que está incluido en el orden jurídico y lo que está excluido de él. En su forma arquetípica, el Estado de excepción es, pues, el principio de toda localización jurídica, pues solamente él abre el espacio en que la fijación de un cierto ordenamiento y de un determinado territorio se hace posible por primera vez.” (Agamben; 1999:32)

El Estado nación, como soberano, lleva inscrita la paradoja fundante de la soberanía. De esta manera, encontramos que su posición es descentrada respecto del orden social que promueve, porque no es el resultado de las definiciones que establecen dichas relaciones sociales, sino que en una forma de ejercicio del poder (el de la soberanía), el Estado, a partir de su instauración, propone (impone) situaciones normalizadas de vida que comienzan a ser productivas de las condiciones sociales de existencia. Al respecto, Agamben sostiene que “se ha hecho notar agudamente que el Estado no se funda sobre un lazo social, del que sería expresión, sino sobre su desligadura, que prohíbe (...) La *déliaison* no debe ser entendida como la desligadura de un vínculo preexistente (que podría tener la forma de un pacto o contrato): más bien el vínculo tiene de por sí originariamente la forma de una desligadura o de una excepción, en el que lo comprendido en él es, al mismo tiempo, excluido; la vida humana se politiza solamente mediante el abandono a un poder incondicionado de muerte. Más originario que el vínculo de la norma positiva o del pacto social es el vínculo soberano que, en verdad, no es empero, otra cosa que una desligadura; y lo que esta desligadura implica y produce es, desde el punto de vista de la soberanía, el elemento político originario.” (Agamben; 1999:117-118). El Estado existe independizándose de las relaciones sociales, se posiciona por fuera de ellas, e inmediatamente comienza a procurar la normalización de estas. Comienza a gestar los mecanismos que le permiten la gestión de las vidas.

Desde las perspectivas retomadas no se puede hablar de la desaparición del Estado nación, ni de su vaciamiento, ni de su derrota frente a la imagen liberal de un mundo sin fronteras para la expansión del capitalismo. El Estado está presente regulando los conflictos, es uno de los grandes constructores de la filigrana de la paz. En la primacía de las sociedades de control el Estado reorienta sus acciones y construye nuevas estrategias para institucionalizar los conflictos sociales y disponerlos a los mecanismos de regulación.

Como sostuviera Deleuze, “la mundialización del Estado está apenas perfeccionada, o en vías de perfeccionamiento. En todos los territorios que, desde los tiempos de la colonización, al no poseer el estatuto jurídico de la

independencia acaban siendo integrados al club de la ONU y como puede verse todavía en nuestros días con los movimientos de liberación nacional de pueblos que reivindican un territorio (los palestinos) o derechos políticos similares a los de sus colonizadores (en África del Sur), la exigencia de la libertad pasa, más que nunca, por el estadio jurídico-político de su reconocimiento como Estados” (Deleuze; 1999:30).

La mundialización del Estado denota la politización de la vida humana como elemento primordial de la gestión del poder soberano. La vida enquistada en los mecanismos de normalización que intentan contener a la superpoblación y superproducción; o quizás a la superpoblación y la producción selectiva que hace de unos y no de otros los bienes y servicios que circulan por todo el mundo. Estamos ante la presencia de una forma del poder soberano que organizó su desarrollo, según Foucault, en dos series: la sociedad disciplinaria, cuerpo-organismos-disciplinas-instituciones; y la sociedad de control, población-procesos biológicos-mecanismos reguladores-Estado. Dos series que funcionan conjuntamente en dimensiones diferentes, pero que trabajan en pos de la normalización social (Foucault, 1996).

III

PROPUESTA METODOLÓGICA

Una perspectiva de comunicación

Otra dimensión del problema de la soberanía y el Estado, aunque comprendida en el mismo, es la comunicación entendida como práctica constitutiva de la sociedad y la conciencia humana. Al respecto, Nietzsche propone una noción de comunicación que tiene la virtud de vincular la práctica de comunicarse con las relaciones de poder al afirmar que "...el desenvolvimiento del lenguaje y el desenvolvimiento de la conciencia (no el de la razón, sino tan sólo el de la razón que se torna consciente de sí misma) se dan la mano. Conviene añadir que no sólo el lenguaje sirve de medio de comunicación entre los hombres, sino también la mirada, el tacto, el gesto. La conciencia de las impresiones de nuestros sentidos, la facultad de fijarlas y determinarlas en cierto sentido fuera de nosotros mismos, han aumentado a medida que crecía la necesidad de comunicárselo a los demás por medio de signos".

"...Cabe admitir que la conciencia se ha desarrollado únicamente a impulso de la necesidad de comunicarse, que al principio no fue útil ni necesaria más que en las relaciones de unos hombre con otros (especialmente en las que median entre los que mandan y los que obedecen) y que se ha ido desenvolviendo al compás de su utilidad. La conciencia no es, en resumen, más que una red de comunicaciones entre los hombres, y en este concepto es como ha podido desarrollarse". (Nietzsche; 2000: 357-358)

La conciencia es el producto de las relaciones de comunicación que se establecen entre los sujetos, en las que intercambian signos que construyen, en situación de representación, las impresiones acerca de todo. Se mantienen relaciones de comunicación regladas, en gramáticas sociales, en las que se definen las cosas; y así se obtiene, produciendo, el sentido del mundo, de nosotros mismos y de los otros. Queda así definida la producción social del sentido.

Desde esta perspectiva, se puede referir a la importancia de la imaginación en la construcción de los sucesos sociales y los proyectos sociales hacia y para el futuro. Como sostiene Deleuze, "lo imaginario influye ampliamente en las concepciones sociales más científicas, al igual que sobre las más utópicas. Estamos determinados por imagen que nos hacemos del futuro. Los comandos del futuro curvan nuestros más íntimos pensamientos, nuestras teorías más abstractas. Lo mismo que en el nivel individual, biológica y psicológicamente no viviríamos si nuestro futuro no estuviera programado de una forma u otra, en el nivel colectivo una sociedad no sobrevive más que tragando sin cesar intensas dosis de sueños, de proyectos más o menos irracionales que conciernen al porvenir inmediato o lejano." (Deleuze; 1999: 29).

Hacia un argumento metodológico

El presente trabajo consiste en una comparación entre los planes de seguridad de “Mano Dura” y de “Participación Comunitaria” en la Provincia de Buenos Aires. El objeto de estudio es reconocer la estrategia política que sugieren los programas de la seguridad ciudadana que se realizan en ambos planes de gobierno. El método utilizado en la presente investigación se circunscribe a una genealogía de rastreo en textos oficiales, en clave interpretativa, de los dispositivos tecnológicos del Estado puestos en funcionamiento por las diferentes gestiones gubernamentales encargadas de dar tratamiento al tema de la seguridad ciudadana.

La investigación se basa en la reconstrucción del funcionamiento de las estrategias políticas en materia de seguridad mediante el reconocimiento de continuidades y discontinuidades existentes sobre materiales textuales relacionados a ambos planes. El corpus de análisis estuvo constituido por documentos oficiales, leyes sancionadas, fundamentos de ley, discusiones legislativas en torno al tema de la seguridad ciudadana, documentos de programas de gobiernos e informes de gestión del Ministerio de Seguridad y Justicia y de la Jefatura de Gabinete de la Provincia de Buenos Aires.

Es posible reconstruir el funcionamiento de las estrategias políticas en materia de seguridad, desde el reconocimiento de continuidades y discontinuidades en textos oficiales, porque la producción de la verdad es condición necesaria para y en el ejercicio del poder. Cada ejercicio de fuerza implica una producción discursiva que busca garantizarlo y legitimarlo. Ambos planes proponen una verdad en torno al problema de la seguridad ciudadana. Tomar como corpus de análisis el material textual producido en las estrategias políticas es el método seleccionado para llevar adelante la reconstrucción del funcionamiento de las propias estrategias.

El concepto de estrategia (De Certeau; 1996:), es el cálculo o manipulación de relaciones de fuerza que se hace posible desde que un sujeto de voluntad y poder resulta aislable; postula, entonces, un lugar que puede circunscribirse como algo propio, desde el cual administrar las relaciones con otros, sean los enemigos, los ciudadanos o cualquier tipo de agente que aparezca representado en la esfera social. Mediante el reconocimiento es posible reconstruir el lugar que ocupa el Estado en el tratamiento de la seguridad ciudadana. Al referirse a un sujeto de poder es posible reconocer la figura del Estado en diferentes estrategias para el tratamiento del tema de la seguridad dependiendo del lugar que ocupe - mediante el modo de gestión que implemente – en lo social.

Las continuidades y discontinuidades que son objeto de ésta investigación se comprenden en el orden de las técnicas de gobierno que se desprenden en cada uno de los planes de seguridad aquí seleccionados. La continuidad es considerada como una matriz teórico-política común de interpretación entre las

dos gestiones, mientras que la discontinuidad está identificada en la variación, la diferencia que emerge entre ambas estrategias en términos de interpretación y se materializa en la gestión propia de cada plan. Una discontinuidad consiste en un cambio en el orden de cómo pensar, una modificación en el modo de organización y clasificación de los sujetos y objetos de politización y estudio.

Para el reconocimiento de las continuidades y discontinuidades se han construido tres niveles de análisis concretos. Es así que el nivel de lo policial, lo social y lo judicial son dimensiones desde donde se abordará la problemática. Cada nivel tendrá como objeto la identificación de límites y las conclusiones en torno a los juegos de sus diferencias.

La construcción de la mirada: tres niveles

Los tres niveles de construcción metodológica antes mencionados surgen de las primeras aproximaciones a las fuentes de información, en donde se reconocieron los límites de reconstruir las acciones desde las instituciones del Estado vinculadas al tema. De allí surgió la idea de mostrar cómo las acciones tematizaban la seguridad mirando la gestión en función del problema. Se obtiene de esta manera una lectura abarcativa de la estrategia política que sugieren los programas de seguridad que se proponen en ambos planes de gobierno.

La dimensión judicial consiste en el mundo de las leyes puesto en función de intervenir en los conflictos de la seguridad ciudadana. La mayor o menor importancia dada a esta dimensión permite reconocer si las estrategias de gobierno son tendientes a la judicialización, si prescinden de ella, si buscan su intervención penal, si la utilizan rescatando el sistema de derechos que promueven, la capacidad de acción que se le otorga.

Por su parte la dimensión policial representa la fuerza pública con autoridad para intervenir en los conflictos de la seguridad ciudadana. Sus directrices o cambios en sus funciones permiten ver los mecanismos de control social, la intensidad que toma la fuerza en la regulación de los conflictos, y los discursos desde donde se legitima el manejo de estos conflictos.

El nivel social esta dado por las acciones comprendidas en las estrategias de gobierno que hacen a la construcción de una idea del espacio social, los lugares de encuentro y generación de los conflictos que hacen a la tematización del problema de la seguridad ciudadana. Este es el espacio objeto y central de las medidas y programas de gobierno en materia de la seguridad.

Estos tres niveles son una construcción considerada llave hacia la estrategia de gobierno en materia de seguridad. Permiten el análisis para comprender desde dónde y cómo nos habla el Estado provincial en la construcción que hace del problema. Es una construcción abarcativa que trasciende los límites de las áreas institucionales poniendo en la mira las acciones concretas de las gestiones.

Esta posición deja de lado el marco estrictamente institucional (con sus reglas y normas fijas de funcionamiento) para centrarse en un campo de estudio inclusivo de todas las esferas, espacios, medidas, acciones que los programas involucran como parte de la problemática de seguridad.

IV

REFERENCIAS A UN ESCENARIO

El mes de enero de 1997 el fotógrafo de la revista Noticias, José Luís Cabezas, apareció muerto en un camino vecinal cercano a Pinamar. La participación de personal policial en el crimen del periodista abrió un escenario, y reafirmó una fuerte sospecha de la relación entre la bonaerense y el delito. La supuesta participación de miembros de la policía bonaerense en el atentado contra el edificio de la AMIA, la desmedida corrupción, el narcotráfico y la represión policial, seguida de violaciones a los derechos humanos, fueron hechos que contribuían a este Estado de sospecha. A partir de aquí comienzan a emerger con escalonada fuerza desde las cúpulas del Ejecutivo provincial posibles cambios en el funcionamiento y estructura de la institución policial.

La intervención

El 19 de diciembre de 1997, el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Eduardo Duhalde, promulgó el decreto 4506/97, a través del cual se dispuso la intervención de la policía bonaerense a los efectos de su reorganización y estableció el plazo máximo de dicha intervención en noventa días. Paralelamente designó, mediante el decreto 4508/97, en el cargo de “interventor de la policía bonaerense” al Dr. Luis Lugones.

Durante los 90 días que duró la intervención de la policía bonaerense, se disolvieron las Unidades Regionales de las que dependían las comisarías y éstas pasaron a depender de las 18 nuevas jefaturas policiales creadas de acuerdo con las jurisdicciones territoriales de los departamentos judiciales componentes de la provincia de Buenos Aires.

El proceso legislativo sentó las bases legales e institucionales para la reformulación del sistema de seguridad provincial. De él resultaron dos leyes: la N° 12.154 Ley Provincial de Seguridad Pública y la N°12.155 de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, que significaron:

1. La institucionalización legal de un sistema de seguridad pública que regula en forma conjunta tanto el sistema policial provincial como la participación comunitaria y la seguridad privada; y
2. La conformación de un sistema policial asentado en la creación de tres nuevos cuerpos policiales: La Policía de Seguridad Departamental, la Policía de Investigaciones en función judicial y la Policía de Seguridad Vial.
3. La necesidad de una reforma de los códigos de procedimiento penal de la provincia por parte de las autoridades gubernamentales de ese momento.

Con el proceso de reforma en avance el 13 de abril de 1998 el Gobernador Duhalde eligió a León Arslanián como Ministro de Justicia y Seguridad

bonaerense. De esta manera comienza la segunda etapa de la reforma en la mayor fuerza policial del país (45.000 hombres). El ministro tendría así a su cargo la policía y sería el encargado de coordinar acciones con el Poder Judicial.

Por otra parte, judicializar el problema de la seguridad respondía a la necesidad de descentralizar las formas de tratamiento, que hasta ese momento estaban en manos de la institución policial; y por otro lado, en nombre de los diagnósticos de incremento de la acción delictiva circulaba que el sistema judicial no alcanzaba a dar respuesta a los múltiples procesos penales iniciados, los jueces se veían colapsados en la posibilidad de dictar sentencia y escaseaban los recursos para encarar los procedimientos de investigación necesarios. Allí se dispuso la primera reforma del Código Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires.

La Contrarreforma

Para agosto del 1999 el tema seguridad ciudadana volvió a abrir un escenario de debates y renuncias. Con Duhalde que buscaba la presidencia y Carlos Ruckauf que intentaba sucederlo en la provincia de Buenos Aires, el tema de seguridad fue el que se instaló en todos los discursos políticos que buscaban generar un impacto positivo en las encuestas.

A pocos meses de las elecciones y analizando que la candidata por la Alianza, Graciela Fernández Meijide subía en las encuestas, Ruckauf puso en juego su discurso sobre seguridad que lo caracterizó durante su gobernación. Fue así que Ruckauf no solo salió a pedir políticas de Mano Dura, sino además afirmó que “hay que meterles bala a los ladrones”², criticó la reforma que venía impulsando Arslanián desde la intervención a la Bonaerense y explicó que “cuando un ciudadano esta siendo amenazado de vida por un delincuente, el policía lo que tiene que hacer es dispararle al delincuente para que no mate al ciudadano.”³.

Eduardo Duhalde alentaba la candidatura de Ruckauf y no impediría nuevos cambios en materia de seguridad, como lo venía pidiendo el candidato. Esta campaña le soltó la mano al trabajo que venía impulsando Arslanián que no encontró salida y presentó la renuncia como Ministro de Seguridad y Justicia. El 10 de diciembre 1999, asume Carlos Ruckauf como nuevo gobernador de la provincia de Buenos Aires. En su acto de asunción en plaza Moreno explicó hacia donde centraría esfuerzos su gestión, y en primer lugar mencionó lo que muchos esperaban oír: Seguridad, “Les pido a los señores legisladores que voten los proyectos para desatar las manos de los jueces, de los fiscales y de la Policía”⁴.

² Diario Pagina/12. Sección País. “Arslanián a punto de renunciar tras la defensa de Ruckauf de la Mano Dura”. 5/8/1999.

³ Ídem.

⁴ Diario Clarín. Sección Política. “Ruckauf largó con un gran acto y advertencias a los delincuentes”. 11/1/1999.

Además, en su discurso inaugural frente al Poder Legislativo, el flamante gobernador afirmó como voluntad de su gobierno “brindar nuestro mayor aporte para el mejor funcionamiento del Poder Judicial en todos sus fueros”. Este punto resumía las modificaciones en materia procesal diciendo que “ha sido consensuada en esta Honorable Legislatura y adecua el régimen de libertad provisoria a los requerimientos de la sociedad, equilibrando el interés del imputado de un delito por su libertad y el interés punitivo que reclama la sociedad como resguardo de la seguridad, a la que debemos proveer”⁵.

En lo que siguió la gestión de Ruckauf pareció cambiar de rumbo la reforma iniciada en 1997 e inició lo que muchos llamaron la “Contrarreforma”. Pero mas allá de esos cambios su gestión será enunciada y reconocida en lo que desarrollaremos más adelante como seguridad de “Mano Dura”.

Enroques

El 19 y 20 de diciembre de 2001 se produce un momento de ruptura histórico para la Argentina. La protesta social empuja a la renuncia del entonces presidente de la república, Fernando De la Rúa, y en consecuencia se produce una crisis institucional que hace temblar los cimientos de los demás cargos ejecutivos. En este contexto se produce el alejamiento de Carlos Ruckauf al frente de la gobernación de la Provincia de Buenos Aires, dejándole el cargo a Felipe Solá, su vicegobernador, para tomar el puesto de canciller en la presidencia interina de Eduardo Duhalde.

En el año 2004, Felipe Solá como gobernador, introduce nuevos cambios en el código de procedimientos penal de la Provincia. Estas nuevas transformaciones se producen con León Arslanián nuevamente al mando del Ministerio de Seguridad, pero esta vez sin Justicia, que por entonces comenzaba a contar con rango de ministerio autárquico.

La gestión demandó grandes esfuerzos por disciplinar a la institución policial bonaerense y contener socialmente a los ciudadanos en materia de seguridad. Esto se tradujo en depuraciones, nuevos cuerpos, descentralización y regionalización en la institución policial, y foros, espacios de discusión y contención social en pos de la seguridad ciudadana.

El Ministerio de Seguridad provincial vio suceder a varios funcionarios en los cargos ejecutivos durante estos años. Entre ellos: Luís Genoud, Juan Pablo Cafiero, Juan José Álvarez, Raúl Rivara, Graciela Giannettasio. Es León Arslanián quien se mantiene en la gestión del Ministerio de Seguridad desde abril de 2004.

Estos tres momentos es posible leer la trayectoria de las dos estrategias aquí trabajadas para abordar el problema de la seguridad ciudadana en la provincia de Buenos Aires. El código procesal penal, la institución policial y los

⁵ Mensaje del Sr. Gobernador Ruckauf. Diario de Sesiones 1 de marzo de 2000. Legislatura Provincial.

escenarios sociales sufrieron cambios. La manera de concebir el problema de la seguridad y conjuntamente el modo de describir las causas de la inseguridad cambiaron en ambas gestiones. Ante esto es necesario reconocer las acciones de mayor protagonismo, los procedimientos destacados para trabajar el problema de la seguridad ciudadana, y los factores que movilizaron las transformaciones en esos momentos históricos.

V

SEGURIDAD CIUDADANA: UNA MIRADA LEGAL

*-Yo no conozco esa ley – dijo K...
-Se arrepentirá de ello – dijo el guardián
-Solamente existe en la cabeza de ustedes – dijo K...,
tratando de penetrar en el pensamiento de sus
guardianes, para volcarlo a su favor.
Pero el guardián se limitó a responder:
-Ya verá usted su efecto en carne propia. (...)*

Franz Kafka

Introducción

La dimensión judicial es una de las aristas del problema y es constituida por las leyes reglamentadas que dieron cauce a las reformas y contrarreformas del código procesal penal en la provincia de Buenos Aires, en el período que va desde el año 1998 hasta el año 2004.

Cuando se habla de las leyes que brindan seguridad y combaten la sensación de inseguridad se hace referencia a las leyes de orden penal y las normas representadas en el Código Procesal Penal (CPP), aquel que rige los procedimientos en los que se pone en juego el Código Penal.

La ley como garantía de aparición del Estado

Lo judicial, en este trabajo, comprende una dimensión de análisis compuesta por el mundo de las leyes que son puestas en funcionamiento para intervenir en los conflictos sociales. Estas construyen en sus relaciones contingentes de representación, diferentes enfoques y posibilidades en las concepciones de seguridad e inseguridad en la Provincia de Buenos Aires. Se entiende al cuerpo normativo como una tecnología de regulación social que en su accionar sistemático engendra formas de organización y gestión en materia de seguridad.

Entender de esta forma al grupo de leyes reconociendo sus formas de organización en el tiempo, su necesidad funcional, significa no desconocer su carácter constitutivo en la relación entre los sujetos colectivos y el sistema social. Además de ser reconocida como unas de las formas de regulación más eficaces que marcaron formas de socialización en los distintos procesos políticos.

Las leyes representan el corpus textual del discurso oficial. En ellas se buscan rastros conceptuales de la racionalidad de la institución a la que pertenecen. De esta forma, permiten reconocer si las estrategias de gobierno son tendientes a la judicialización del problema de la seguridad, ¿en qué consiste judicializar el tema? ¿Cómo las leyes se organizan en función del problema?, ¿cuáles son las características que hablan de su aceptación, qué fines persiguen, y cuáles son algunas de sus consecuencias?

Para comenzar hay que entender cómo es que la ley se transforma en un dispositivo de regulación y la importancia de su forma en la construcción de un concepto de seguridad. La forma de la ley actúa a la manera de un dispositivo de regulación, instituyendo y dictaminando los márgenes, teniendo consecuencias sobre la forma de lo social. Antes de entender el significado de una ley, se debe reconocer el carácter universal de la forma de ella y el lugar que ésta ocupa en la vida de los hombres.

Según afirma Agamben, “es en Kant donde la forma pura de la ley como vigencia sin significado aparece por primera vez en la modernidad. Lo que en “Crítica de la razón práctica” llama mera forma de la ley, es en rigor una ley reducida al punto cero de su significado y que, sin embargo, tiene vigencia como tal” (Agamben, 1999:71). En esta línea se sostiene que de perder todo objeto de determinación, lo que se mantiene es una voluntad pura, que pertenece justamente al espíritu vivo que moviliza esa legislación universal.

Por lo tanto, entender la forma de la ley, lleva a buscar las características y rasgos de esta voluntad pura que aparece garantizando vigencia, este modo de autoridad que tiene sus raigambres en lo social, es parte constituyente del mismo, al mantener la legitimidad de una forma, negociando sus significados en función de una estrategia histórica de época. La ley posee una forma universal que contiene dentro de sí un modo de autoridad y una voluntad de ser que emerge como condición de producción para todas las leyes.

Seguridad e inseguridad: La politización de la vida

En 1973 Foucault introduce la idea de bio-poder que absorbe el antiguo derecho de vida y muerte que el soberano detentaba y que pretende convertir la vida en objeto administrable por parte del poder. Asimismo Giorgio Agamben en su estudio sobre los campos de concentración de la Alemania nacional-socialista de la Segunda Guerra, es éste el lugar por excelencia donde la vida misma es tomada como objeto de la política. Al mismo tiempo, el autor introduce el concepto de homo sacer, “una vida a la que cualquiera puede dar muerte impunemente, pero no puede ser sacrificable de acuerdo a los rituales establecidos”. (Agamben, 1999:243)

La relación que aparece entre el concepto de homo sacer y bio-poder, es la nueva conceptualización que el significado de política comienza a representar en la vida de los hombres: la nuda vida politizada. Esta característica se constituye en

rasgo o dimensión de la forma de las leyes, y en materia de seguridad no escapan a esta clasificación. Al mismo tiempo, el tema mismo de la seguridad, pone en conflicto por un lado la demanda de protección de la vida que hacen los hombres, y por otro, instituciones y mecanismos tendientes a dar respuesta a ésta que se sitúa al nivel de la vida.

El Estado Provincial en la Ley Provincial de Seguridad Pública, entre sus bases y principios fundamentales dice: “la seguridad pública es materia de competencia exclusiva del Estado y su mantenimiento le corresponde al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires”, y prosigue: “la seguridad pública importa para los ciudadanos, el goce y ejercicio de sus derechos, libertades y garantías constitucionales”⁶. En estos planteos se destaca el carácter jurídico-político de la vida de todos los ciudadanos que habitan el territorio de la Provincia de Buenos Aires.

Se infiere que las leyes en materia de seguridad dentro de la Provincia de Buenos Aires, no dejan de ser una instancia donde es la vida de los hombres la que integra el juego de lo político. Esto, a su vez, conlleva que todos los riesgos que asume el sujeto en su proceso de socialización, en su vida cotidiana, contienen también un fuerte componente político. El Estado, en cuanto poder soberano, es quien debe garantizar la protección que se da mediante el ejercicio pleno de los derechos y las libertades de las que goza el ciudadano. Sin embargo, como describe Agamben, esas libertades y derechos no son más que el certificado del valor político de la vida natural de todos los hombres: “a partir de un cierto punto, cualquier acontecimiento político decisivo tuviera siempre una doble faz: los espacios, las libertades y los derechos que los individuos conquistan en su conflicto con los poderes centrales preparan en cada ocasión, simultáneamente, una tácita pero creciente inscripción de su vida en el orden estatal, ofreciendo así un nuevo y más temible asiento al poder soberano del que querían liberarse”. (Agamben, 1999:154).

Estos derechos, libertades y garantías son los mecanismos destinados a dar la respuesta, y juegan a la vez el rol de sujetadores, o soportes de pacto, con los cuales los hombres se convierten en sujetos de derechos.

Cuando los fenómenos de globalización traen consigo como característica epocal la pérdida de autonomía por parte de los Estados nación en el diseño de sus políticas y la posibilidad de organizar y configurar su relación con la sociedad, el Estado reconoce como uno de sus objetivos históricos la obligación de mantener seguros a sus ciudadanos. Esto parece no ser un derecho menor teniendo en cuenta la incidencia que tiene la seguridad ciudadana en la vida de los hombres, garantizando su politización.

Todas las reformas que se introdujeron a partir de 1998 al Código Procesal Penal estuvieron amparadas, en su instancia de fundamentación, desde la

⁶ Ley Provincial de Seguridad Pública N° 12.154. Sancionada 15 de julio de 1998

excepción generalizada en materia de seguridad en la Provincia de Buenos Aires. Los relatos de un escenario social de caos, violencia, miedo social, e inseguridad generalizada llevó a que las modificaciones se diseñaran desde el principio de la excepción.

La excepción es una situación en la que el poder soberano se encuentra con la necesidad de tomar una decisión. Ésta es la que se pretende estudiar en el siguiente análisis, ver qué opciones en materia de seguridad se tomaron en las reformas al Código de Procedimientos, cuáles fueron sus fundamentos y de qué manera operaron aquellos enunciados producidos para dar significado a las nociones de seguridad e inseguridad en cada una de las reformas.

Transformaciones

Se busca identificar cuáles fueron las decisiones del poder ejecutivo provincial, en cuanto poder soberano, reconociendo la producción en materia legal de los organismos que él mismo construye y legitima como los encargados de dar respuestas al problema de la seguridad ciudadana.

La perspectiva en materia de seguridad que en este trabajo se denomina de Mano Dura se encuentra en la segunda de las tres modificaciones introducidas al Código Procesal Penal (CPP). Se trata de la modificación conocida como la “Contrarreforma”, efectuada en el año 1999 y a principios de 2000. Por su parte, la perspectiva de Participación Comunitaria está construida en lo judicial desde dos modificaciones al CPP, una realizada a mediados de 1998 y la otra a principios de 2004.

Para trabajar las modificaciones fue necesario reconocer previamente las discusiones jurídico-legislativas que dieron origen a tales transformaciones. A los efectos se utilizaron los textos de todas las leyes que modificaron el CPP de la Provincia de Buenos Aires, en el período mencionado, los documentos con los fundamentos de las leyes, los debates en el tratamiento en la Legislatura donde fueron votadas y tomaron vigencia.

Primera Modificación al Código Procesal Penal - 1997/1999

El 1 de julio del año 1998 entró en vigencia la ley 11.922, la cual introdujo modificaciones al Código Procesal Penal (CPP) de la Provincia, y produjo una transformación a nivel judicial penal. La modificación contó con figuras procesales que fueron revalorizadas, nuevas instancias de decisión que atravesar, actores con funciones diferentes que participarían del proceso penal, fiscales, jueces, nuevas formas de policía, y relaciones entre estos que buscaban una renovación de la institución judicial, hizo evidente que el problema de la seguridad en la Provincia de Buenos Aires respondía a un problema institucional.

Un interrogante que surge son los fundamentos de la primera modificación al CPP. Esta transformación consistía en una de las formas que el Poder Ejecutivo elegía para dar respuesta al problema de la seguridad en la Provincia.

El problema de la seguridad ciudadana comenzaba a construirse desde la sombra de otro fenómeno de características sensibles para la percepción social: “la sensación de inseguridad”. En ese momento, los relatos sobre inseguridad demandaban justicia; su falta se ubicaba como uno de los factores causantes del miedo social, y potenciador de la inseguridad. Esta condición fue la que actuó como plataforma para la reforma de un código de procedimientos.

Un nuevo código con reformas estructurales se manifestaba en más jueces (casación, garantía, ejecución), más fiscales (casación, a cargo de investigación,

departamental), nuevos departamentos de policía (judicial, de investigaciones), reorganización del mapa judicial (división en 18 departamentos), nuevas instancias para la investigación procesal penal, mayores posibilidades de recursos, y distintos formatos de juicios.

Lo judicial representaba una de las líneas de construcción de consenso en torno al problema de la seguridad. Nuevos actores, con nuevas atribuciones, y menos poder a la policía bonaerense eran las conclusiones que entraban en vigencia en 1998. León Arslanián, por entonces Ministro de Seguridad y Justicia, era el padre político de las nuevas particularidades que tenía el CPP. Los procedimientos que existían hasta ese momento tenían problemas con la vigencia y no brindaban respuesta a las condiciones sociales imperantes causantes del problema de la seguridad que, entre otras cosas, demandaba mayor celeridad en los procesamientos, mayor capacidad de dictar sentencia, menor poder de la policía en la instancia de la investigación de los delitos, y la necesidad de descentralizar el aparato de justicia que giraba en torno al juez y su diálogo con la institución policial.

Justamente, en sus fundamentos, la ley 11.922 reconocía a “los congestionamientos de causas, lentitud de trámites en los procesos y consecuente dilación en el dictado de la sentencias”, como los problemas que el nuevo CPP venía a solucionar. Lo que aparecía en los documentos era una equiparación de la sensación de inseguridad con la sensación de falta de justicia e impunidad y, una equivalencia más importante aún, la de la falta de justicia con la imposibilidad de dictar sentencia por parte de los jueces y lentitud en los trámites procesales.

Ya en 1996, entre los fundamentos presentados para la entrada en vigencia del nuevo código se afirmaba que los problemas burocráticos para dictar sentencia generaban “en la población bonaerense una desalentadora sensación de inseguridad e injusticia, instalando en la opinión pública la idea de que la demora en el juzgamiento se traduce en impunidad”⁷. Se detectaba la importancia de la sentencia como momento de validación de la idea de mejor justicia. Los procesos penales serían ágiles y veloces cuando apareciera la sentencia.

Por otra parte, los medios masivos requerían la acción de sancionar como el mandato divino destinado al poder judicial. Tal es el caso de Clarín que en su editorial del día 17 de Abril de 1998 reconocía “imprescindible un trabajo encuadrado en la legalidad, tendiente a que la Policía esclarezca los delitos y a que la Justicia sancione a sus responsables”. Lo que importaba era que los responsables pudieran sancionar a los culpables, que se protegiera los derechos del ciudadano mediante la aplicación de sentencias a los causantes de la inseguridad que estos sufrían.

⁷ Fundamentos de la Ley Provincial 11.922. Archivo Legislativo de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. 30 de Mayo de 1996. www.hcdiputados-ba.gov.ar

Es aquí donde resulta claro que la primera modificación apuntó a fortalecer todos los caminos que condujeran hacia la sentencia, eso era lo que se debía transformar, el problema era del procedimiento. Cuando la discusión parecía acercarse a modificar el Código Penal agregando nuevas figuras penales, o disminuyendo la edad de imputabilidad complejizando aún más la figura del delincuente; la respuesta elegida pasaba por agilizar los métodos de sentencia que parecían ser la herramienta que mayor seguridad brindaría. Es decir, se transformaron los procedimientos en el CPP, y se mantuvieron las figuras penales del Código Penal.

Con la sentencia todos los actores de la escena judicial quedaban satisfechos, el proceso llegaba a su fin. Que existiera sentencia significaba que otros componentes lograban convivir. Los rasgos de justicia, derecho, protección y legalidad estaban contemplados dentro de la sentencia, estos eran los componentes que describían lo puro del acto de sentenciar; esa era la idea que guiaba la reforma.

De esta forma, a la falta de sentencia se la buscó contrarrestar con nuevas figuras que agilizaran los laberintos del proceso penal. La institución del juicio abreviado para delitos con penas que no excediesen los seis años de prisión, aún en la instancia de casación, y las audiencias previas al juicio para depurar excepciones, nulidades, acuerdos y demás cuestiones fueron dos innovaciones previstas para agilizar el dictado de sentencia. En este punto aparece una característica que por el momento no parecerá de mucha importancia, sin embargo, cobrará mayor sentido en la búsqueda de continuidades entre los planes de seguridad en estudio: la sentencia en este plan constituye la instancia última de decisión a cargo del magistrado de turno, donde el castigo público emerge discursivamente en el proceso penal con un carácter positivo como productora de justicia y promotora de la seguridad ciudadana.

Las figuras de la modificación

Fueron dos las figuras más importantes que se incorporaron al Código Procesal. Como se mencionó anteriormente, ambas modificaciones respondían a ampliar las facultades y posibilidades de sentencia por parte de los jueces de la Provincia de Buenos Aires. Estas figuras fueron “el juicio abreviado” y la instauración de un “proceso oral acusatorio”. También se crearon recursos que ampliarían la participación judicial en el proceso penal: el Juez de Garantías, el Juez de Casación, Juez de Ejecución, mayores facultades y atribuciones a las víctimas de hechos delictivos, y se desarticuló la antigua Cámara de Apelaciones para, en su lugar, crear las cámaras de Garantías regionales.

Asimismo, el Poder Ejecutivo dejaba en claro que el nuevo código debería entrar en vigencia pasado el año de formulación de las modificaciones. Sin embargo, era necesario que el juicio abreviado entrara rápidamente en vigencia

porque aliviaría “significativamente la sobrecarga de trabajo por acumulación de causas”, según afirmaba el documento con los fundamentos de la Ley 11922.

El Juicio Abreviado

El juicio abreviado estuvo planificado para proveer de mayor velocidad y eficacia de resolución al sistema, para aquellos casos en los que el fiscal “estimare suficiente la imposición de una pena privativa de libertad no mayor de seis años”. En este caso el acusado debía prestar conformidad con la utilización del juicio abreviado, confesar y entonces sí se le dictaría sentencia. Esta forma también operaba en la instancia de Casación. En líneas generales, la Ley 11922 intentaba dotar de una mayor simplificación al proceso y dar respuesta a una necesidad de velocidad temporal propia de las víctimas de la inseguridad.

La categoría de tiempo es tomado “como la vivencia culturalmente variable e históricamente construida” (Díaz Larrañaga, 2006:08) es decir que su proceso de construcción es colectivo, experimental y mediado por relaciones de poder. De esta forma, se podría identificar a distintos actores que intervienen en la constitución de un tiempo propio de la seguridad, aunque no es objeto de este trabajo focalizar en este problema se hace necesario mencionarlo para destacar otra de las dimensiones que las transformaciones del Código Procesal tuvo en cuenta a la hora de su implementación: intervenir en respuesta de un tiempo propio del grupo social que sufre el problema de la inseguridad.

Los primeros casos en los que se utilizó el juicio abreviado se destacaron por una serie de características que no sorprendieron. El 7 de diciembre de 1998, a dos años de entrada en vigencia del nuevo código, se produjo el primer dictado de sentencia con el nuevo sistema de juicio abreviado. El sentenciado era un joven de 22 de años, condenado a ocho meses de prisión por el robo de una moto en las inmediaciones de un local bailable. Lo destacado de las informaciones estuvo vinculado con enunciados relacionados a que “el proceso fue muy corto”, que todo lo que figuraba dentro de la causa estaba en regla, “la pena es justa” y que hubo “acuerdo entre el defensor y el fiscal”.

A principios de 1999 comenzaron las críticas al sistema de juicio abreviado por conflictos con el nuevo código basados en problemas de procedimientos. Estos provocaron que los jueces no pudieran dictar sentencia y se argumentó la falta de capacitación para el personal policial y judicial en los procedimientos que el nuevo código regía. En este contexto emergió la sensación de que el nuevo código generaba impunidad. En marzo de 1999, el ministro de Seguridad y Justicia, León Arslanián tuvo que contestar las declaraciones del presidente de la Suprema Corte de Justicia, Héctor Negri, quien afirmó que 300.000 causas abiertas prescribirían a causa de la reforma del Código Procesal Penal y denunció “una amnistía encubierta”⁸.

⁸ Diario Clarín. “Para Arslanián no hay una amnistía encubierta”. El País: 22 de Marzo de 1999.

Lo legal de la oralidad

Si bien la oralidad plena ya estaba adoptada por los anteriores proyectos de reforma del código de procedimientos, en este se propone como alternativa superadora, la oralidad generalizada para todas las causas. Ésta se transformaría en signo de transparencia para el transcurso del proceso penal. El fiscal se enfocaría en la instancia acusatoria, y se privilegiaría la confesión del acusado, además que dispondrían de un plazo límite de dos años para aquellos imputados que no contaban con la excarcelación, y sería el Fiscal quien estaría a cargo de la Investigación Penal Preparatoria. En el viejo código era la institución policial la que llevaba adelante la investigación, con la dirección del juez de Instrucción.

El proceso oral acusatorio significaba un signo congruente con la línea político-institucional democrática. Sin embargo, no se puede dejar de lado un rasgo fundamental en esta modificación, la importancia que el aparato judicial daba a la palabra en el proceso penal. Foucault hablaba de la importancia de la confesión en el proceso penal, “si este discurso falta, el presidente del tribunal se acalora, el jurado se pone nervioso, se presiona, se coacciona al acusado porque no sigue el juego, se necesita que colaboren un poco para ser ejecutados” y en la misma línea afirmaba: “se necesita que hablen un poco de sí mismos para ser juzgados” (Foucault, 1996:158). Si el nuevo código buscaba acelerar el dictado de sentencia, facilitar la tarea de juzgar, para esto era indispensable la confesión, que viene dada por la posibilidad que tiene de explayarse el acusado durante el proceso. Así como la sentencia era la herramienta que garantizaba justicia, la oralidad aportaba transparencia y rasgos de humanismo al proceso penal.

2000/2001 – Segunda Modificación al Código Procesal Penal

Un hecho característico de este período fue la separación del Ministerio de Seguridad y el Ministerio de Justicia. Esto de alguna manera representó una transformación en los sentidos generados en materia de seguridad hasta la renuncia de Carlos Ruckauf al cargo de gobernador en marzo de 2001.

Durante su campaña electoral había lanzado la consigna de Mano Dura instando a disparar a los delincuentes. Para esto nombró al ex militar Aldo Rico para el puesto de Ministro de Seguridad, y a Jorge Casanovas como Ministro de Justicia. Al poco tiempo Rico se vio obligado a renunciar, por salir a la luz una denuncia sobre uno de sus colaboradores imputado por intento de homicidio, y fue sustituido por el comisario de policía retirado Ramón Oreste Verón, que se mantuvo en el cargo hasta octubre de 2001. A su llegada afirmó ser el agente con más delincuentes muertos a sus espaldas de toda la historia de la Provincia.

A la reforma implementada por León Arslanián en 1998, le siguieron modificaciones al Código Procesal de la Provincia. La gestión Ruckauf entre diciembre de 1999 y principios de 2000 introdujo un cambio sustancial. Este se constituye como la segunda modificación al CPP y se conoció con el nombre de

“Contrarreforma”⁹; significó un vuelco importante en materia procesal en la Provincia.

Las consecuencias de estas modificaciones rápidamente se hicieron sentir, y tuvieron improntas en la idea de seguridad e inseguridad que se consolidó desde el Estado en ese momento. La legalidad y la justicia a la que hacía referencia el concepto de seguridad en el código procesal anterior mantuvo su coherencia, sin embargo los significados de los enunciados que lo construían cambiaron.

Las leyes que introdujeron estos cambios se debatieron durante el verano de 2000 en la legislatura provincial, y finalmente fueron aprobadas. La ley 12405 y la 12058 generaron, mediante los cambios que introdujeron, una tensión en los límites del debate que se gestaba en torno a la cuestión de la seguridad. Las consideraciones de las consecuencias del problema de la seguridad, sus causas, la forma de identificarlas y tratarlas, junto a los recursos utilizados para construir políticas en la materia, llevaron a que este problema se convirtiera en tema central de la agenda política.

En dos puntos centrales se basó la modificación del CPP en el año 2000. Por una lado, el recurso de la excarcelación por parte de los acusados, y por otro, la introducción de un nuevo concepto para describir la figura del acusado dentro del proceso penal.

La excarcelación un beneficio de excepción

El código procesal del año 2000 tuvo como rasgo característico la apuesta a una política de “combate del delito” como forma de tratar el tema de la seguridad mediante una “más severa política en materia de excarcelaciones”¹⁰. La estrategia pasaba por concentrar la seguridad ciudadana en una “eficaz actuación de prevención y represión de los delitos” que se traducía en dirigir las políticas exclusivamente sobre los victimarios de la inseguridad.

La restricción a la excarcelación significó la forma más eficaz de contrarrestar la sensación de inseguridad que reinaba en ese momento. La gestión Ruckauf afirmaba que “esta situación ha generado en la población un descreimiento en la administración de justicia que impone, con urgencia, el reajuste de las políticas públicas frente al delito”¹¹. En ambos planes de seguridad el componente judicial era aquel que debía garantizar un nivel de justicia que aporte a una sensación de seguridad para la ciudadanía. Esa era la tarea en materia judicial. Para esto las distintas líneas de acción tendieron a fortalecer y dotar al cuerpo de los mecanismos legales necesarios para “administrar justicia”.

⁹ Diario Clarín. “Reforma policial: dicen que hay puntos confusos”. El País. 11 de Marzo de 2000

¹⁰ Fundamentos de Ley 12.405. Archivo Legislativo de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. 22 de Febrero de 2000. www.hcdiputados-ba.gov.ar

¹¹ Idem, op cit. 12

Esta política, como afirmaba Ruckauf, consistía en regular nuevamente la posibilidad de sentencia por parte de los jueces. Sin embargo, esto tenía una significación diferente al anterior CPP, en el cual estar inmerso en un proceso penal implicaba la secuencia lógica de sentencia y culpabilidad. Es aquí donde el recurso de la denegatoria a la excarcelación significó una sentencia anticipada y un cambio conceptual.

El nuevo código procesal amplió las posibilidades por las cuales un imputado de un delito no puede contar con el beneficio de la excarcelación. Esta situación rápidamente tuvo sus consecuencias sobre lo social, y dio cauce al fenómeno de la superpoblación en las unidades penitenciarias y comisarías de la Provincia de Buenos Aires.

Según datos oficiales del Servicio Penitenciario Bonaerense, al 22 de abril de 2002, en las unidades penitenciarias de régimen cerrado existían 16.126 personas detenidas, de las cuales 13.938 personas se encontraban procesadas, sin sentencia firme¹². De acuerdo con este documento el 86% de las personas detenidas en la provincia de Buenos Aires no tenían sentencia y estaban encerradas. Si bien la nueva ley argumentaba que se mantenía el sistema previsto por la Ley 11.922 (gestión Arslanián), la nueva legislación contenía una variante importante. El juez debía revocar los pedidos de excarcelaciones “cuando hubiere vehementes indicios de que el imputado tratará de eludir la acción de la justicia o entorpecer la investigación”¹³. Es así como se incorporó, mediante la ley 12.405, el término “deberá” en lugar del “podrá” a la hora de dejar margen de decisión al juez para revocar un pedido de excarcelación.

La gestión conocida como Mano Dura diagnosticó un incremento de delitos a causa de no brindarse las seguridades necesarias y carecer de recursos jurídicos para “combatir el delito”, principal causante de la sensación de inseguridad. La serie era la siguiente: para contrarrestar la sensación de inseguridad había que combatir el delito, que desde la dimensión judicial implicaba mayor cantidad de gente en las cárceles. De esta sucesión se desprendía como equivalencia estar procesado y tener sentencia firme.

El peligroso, biología del acusado

Es muy interesante recordar en este apartado como Foucault describe la introducción de la psiquiatría en el estudio de las ciencias criminológicas. Según el autor la psiquiatría “en el tránsito del siglo XVIII al XIX, adquirió su autonomía y se revistió de tanto prestigio porque pudo inscribirse en el marco de una medicina concebida como reacción a los peligros inherentes al cuerpo social”. Lo que interesa destacar aquí es cómo el sistema de enjuiciamiento penal en el transcurso de la historia fue encontrando nuevos punitivos en caso que fallaran

¹² Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires. Documento “Superpoblación en Unidades Penitenciarias y Comisarías de la provincia de Buenos Aires”. Año 2002.

¹³ Ley Provincial 12.405. Año 2000.

aquellos que gozaban de la legitimidad social de la época. Así es como la psiquiatría fue construyendo su prestigio, y en paralelo instituyendo algunos significados en torno a las posibles causas que llevaban a un hombre a cometer un crimen.

Esta ciencia arrojaba conclusiones sobre posibles pautas o rasgos homicidas, legitimando leyes de comportamiento, y restringiendo otras al ámbito de la locura, o de lo peligroso. Pero ¿cómo es que la ciencia criminológica le cedió el lugar a la psiquiatría? La respuesta se encuentra en los problemas que le ocasionaban al procedimiento penal la falta o nula voluntad de los acusados de confesar. Cuando faltaba la palabra de los acusados, la psiquiatría podía dar respuesta a los comportamientos del acusado, prescindiendo de su palabra, aunque contando con validez científica. De esta manera, comenzó a aparecer el rasgo de peligrosidad aunado al cuerpo del acusado.

La idea de la peligrosidad del imputado posee bases teóricas en doctrinas penales de índole positivista que estuvieron en auge a finales de siglo XIX y principios del XX. La idea de la peligrosidad es introducida con el objetivo de relacionar el dictado de una pena más a una instancia de curación que de castigo. “La peligrosidad busca la internación sin límite de los acusados en nombre de proteger a la sociedad” (Fucito, 1999:337).

La ley 12.405 introduce el concepto de peligrosidad del imputado como una de las condiciones que permite la denegatoria de la excarcelación. Los fundamentos hacen hincapié en legislar más severamente en materia de excarcelación para la protección de los intereses públicos.

En este punto surge una variante entre ambas modificaciones, el lugar que ocupa la instancia de la oralidad para el antiguo código es el mismo que ocupa el concepto de peligrosidad dentro del proceso penal para el CPP del año 2000. La introducción del criterio de peligrosidad eclipsa el principio de oralidad, no lo desactiva absolutamente sino que da lugar a esta otra figura para tomar decisiones. Este concepto opera en función de la equiparación del proceso penal y la denegatoria de excarcelación con una sentencia firme de culpabilidad.

La ley 12.405, en las modificaciones que introduce al artículo 171 agrega que “también podrá denegarse la excarcelación cuando se considere que existan razones fundadas para entender que el detenido representa un peligro cierto de lesiones de bienes jurídicos, o de reiteración delictiva, o que su conducta haya recaído sobre bienes que fueran de valor científico, cultural, militar o religioso, cuando por el lugar en que se encuentren se hallasen destinadas al servicio, a la utilidad pública”¹⁴.

De acuerdo con Svampa, las políticas de Estado en materia de seguridad que hacen hincapié en la figura de los “peligrosos”, plantean la puesta en marcha

¹⁴ Ley Provincial 12.405. Art. 171: Excarcelación. Año 2000.

de dispositivos de control y vigilancia donde “la figura de las clases peligrosas aparece ilustrada de manera paradigmática por los jóvenes pobres, no blancos y habitantes de barrios periféricos que serán tratados, en el límite, como una suerte de población sobrante en el marco de un modelo excluyente”¹⁵.

La ley 12.405 construyó sobre el imaginario acerca del victimario una idea de hombre a la cual se le podía encerrar por la presunción de ser un sujeto peligroso para el proceso penal. Un recurso que marcado como excepción se constituyó en norma violando el principio de inocencia de todo acusado, hizo ley la excepción.

2004 – Tercera Modificación al Código Procesal Penal

La tercera modificación que se introdujo al CPP de la Provincia se produjo con la vuelta de León Arslanián al frente del ministerio de seguridad Bonaerense. En abril de 2004 se produce un acontecimiento importante, que trajo consecuencias para el tratamiento del problema de la seguridad en la Provincia: es asesinado post secuestro extorsivo el joven Axel Blumberg.

Juan Carlos Blumberg, padre de Axel, pidió expresamente la renuncia del entonces ministro de Seguridad, Raúl Rivara; y comenzó una campaña de movilización para lograr cambios profundos en el sistema judicial y de seguridad en la Provincia.

El 1 de Abril de 2004 se produce una marcha frente al Congreso de la Nación por el pedido de mayor seguridad. La marcha estuvo convocada por Juan Carlos Blumberg quien reclamó por “leyes más duras y una justicia más rápida y eficiente”¹⁶. En este escenario asume León Arslanián como Ministro de Seguridad, y Eduardo Di Rocco al frente del Ministerio de Justicia. El primero es quien se haría cargo del tema seguridad dentro de la Provincia y tendría en sus manos una nueva reforma al CPP en el año 2004.

Esta reforma no supuso muchas transformaciones en relación a la realizada en el año 2001 (“Contrarreforma”). Hubo algunas reafirmaciones y otros puntos en los que la presión social y política encabezada por Juan Carlos Blumberg tuvo sus consecuencias en materia procesal. El nuevo paquete de medidas que llegaban a la legislatura en abril de 2004 era centro de críticas desde las bancadas opositoras por la “acelerada e improvisada” estrategia del poder ejecutivo en aprobar nuevas leyes. Según la oposición política “se necesitaba que haya funcionarios que tengan el coraje y la firme convicción de producir un cambio en la política de seguridad y de enfrentar el delito”¹⁷, según explicaba Alfredo Irigoin, senador provincial por la UCR en ese período legislativo.

¹⁵ Revista Caras y Caretas, “Un término que mucho aprieta”. Fernando Amato y Mariana Caviglia. Octubre 2006.

¹⁶ Diario Clarín, “Las claves de lo que pidió la gente: leyes más duras y justicia efectiva”. El País. 3 de Abril de 2004.

¹⁷ Diario de Sesiones. Senado de Buenos Aires. 5 sesión ordinaria. Abril 6 de 2004.

La mayoría de los bloques del senado provincial compartían la idea de que en materia de seguridad había que “combatir el delito”, ya veíamos la propuesta radical, por otro lado, la propuesta justicialista no era muy diferente. El senador Juan Amondarain afirmaba que con las nuevas modificaciones al CPP se pretendía dar respuesta “en esta lucha que toda la sociedad reclama para enfrentar, en esta guerra, al delito y a la delincuencia”¹⁸.

En todas las guerras siempre hay víctimas y este parecía ser uno de los lineamientos que guiaba las nuevas transformaciones en materia procesal. La política del nuevo CPP se centraba, por un lado, en nuevas atribuciones para las víctimas “de una situación cierta de inseguridad”¹⁹. Así surge con fuerza la figura del particular damnificado, que alcanzaba las mismas atribuciones que los fiscales, en el proceso penal.

Por otro lado, en materia de excarcelaciones, la tercera modificación rechaza el principio de peligrosidad que había caracterizado al CPP de 2001 vigente hasta 2004. Sin embargo, se incrementaron las posibilidades de denegar la excarcelación porque aumentaron las figuras normativas que delimitan el acceso a la excarcelación; ejemplo de ello sería la simple portación de arma de fuego sin la debida autorización. Este punto parecía reafirmar uno de los rasgos característicos de las modificaciones conocidas como Mano Dura.

Particular Damnificado, la víctima soberana

El problema de la inseguridad en la Provincia, para la nueva gestión de Arslanián, se ubica principalmente en las grandes concentraciones urbanas bonaerenses, allí es donde surgen las víctimas de la inseguridad. El problema de la inseguridad es particularmente urbano y experimentado por ciudadanos que recorren a diario calles, plazas y demás lugares que hacen a la ciudad.

El ciudadano es una categoría conceptual que en las ciencias sociales se ha ido transformando a lo largo de los distintos procesos históricos y políticos. Los principios de igualdad, fraternidad y libertad, junto al ideal republicano del ciudadano que participa en las cuestiones públicas, controlando y criticando, promoviendo el cambio en las estructuras sociales, hasta aquel ciudadano construido por los mecanismos y tácticas de una sociedad disciplinaria definido por Foucault, son algunas de las variantes reconocidas.

El concepto de homo sacer que aporta Agamben ayuda, de algún modo, a pensar una idea de ciudadano desde los relatos de la inseguridad. Cabe recordar que el homo sacer es el sujeto al que cualquiera podría matar sin que eso se convirtiera en homicidio, el sobrante social en palabras de Svampa. El homo sacer

¹⁸ Idem. Op cit 19.

¹⁹ Fundamentos de la Ley 13.183. 16 de Abril de 2004. Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires.

convive en la figura del ciudadano moderno, a quien los derechos adquiridos por sumarse al pacto, le impiden ser sacrificado, aunque cualquiera puede darle muerte impunemente.

En la tercera modificación al CPP bonaerense, una figura legal ya existente cobra mayor protagonismo, se le aportan nuevas atribuciones y derechos para que pueda participar en el procedimiento penal con más poder y autoridad que antes, igualando en muchos casos a la figura del fiscal, se trata del particular damnificado: la víctima.

Los fundamentos de la ley 13183 destacan las modificaciones más importantes describiendo que la “ampliación de los derechos del particular damnificado, poniéndolo en igualdad de condiciones que el Ministerio Público Fiscal para cuestionar las decisiones jurisdiccionales, a fin de garantizar la debida participación de la víctima en el procedimiento penal”²⁰, era una modificación necesaria para combatir el delito.

Es particular damnificado quien haya sido víctima de la inseguridad, y así obtiene estos nuevos derechos. Opuesto a la instancia en la que el homo sacer se encuentra, aquella en la que cualquiera pueda darle muerte impunemente, aparece un ciudadano con derechos distintos a los que no son víctimas.

Ser víctima lo hace ver diferente porque sobrevivió y ahora no es un representado por el poder soberano, sino un representante de éste. Él mismo convive en la paradoja de la soberanía donde “el soberano está al mismo tiempo fuera y dentro del ordenamiento jurídico”. A partir de aquí el particular damnificado será representante de las nuevas víctimas, que como él, por haber sobrevivido serán ciudadanos distintos.

²⁰ Fundamentos de la Ley Provincial 13.183. Fecha de publicación 2 de Abril de 2004. Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires.

VI

SEGURIDAD CIUDADANA: UNA MIRADA POLICIAL

*La policía de la provincia de Buenos Aires,
la que pasó de ser “la mejor policía del mundo”
a ser “la maldita policía”. La que terminó
llamándose a secas la Bonaerense.*

Luís Moreiro

Introducción

Al estudiar el Estado y centrarnos en sus políticas de seguridad ciudadana aparece en escena un actor/institución central y complejo. Se abordará en este apartado la dimensión policial de las gestiones sobre seguridad ciudadana en los gobiernos de Carlos Ruckauf y de Felipe Solá.

Conceptualmente lo policial será observado como la dimensión que representa la fuerza pública con autoridad para intervenir en los conflictos de seguridad ciudadana. La esfera policial permite reconocer mecanismos coercitivos de represión y control social, la intensidad que toma la fuerza en la regulación de los conflictos sociales.

La Ley Provincial N° 12.154 de Seguridad Pública establece las bases jurídicas e institucionales fundamentales del sistema provincial de seguridad pública en lo referente a su composición, misiones, funciones, organización, dirección, y funcionamiento; así como las bases jurídicas e institucionales para la formulación, gestión y control de las políticas y directivas de seguridad pública en el ámbito provincial. Además, expresa que la seguridad pública es materia de competencia exclusiva del Estado y su mantenimiento le corresponde al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires dentro de este marco, ¿de qué manera un gobierno puede intervenir y apropiarse mediante su gestión de la institución policial y reorientar su función hacia la noción de Mano Dura o de Participación Comunitaria?

Más allá de ese rol institucional característico de la policía en la defensa de los peligros que se presentan a la sociedad, se pertinente analizar las formas y concepciones sobre la actuación y función policial que cada gobierno alienta en materia de seguridad. Esto implica analizar de qué manera se organiza dicha institución, su relación con la sociedad, cómo se comprende la necesidad de su actuación, qué escenario se construye para su intervención, qué poder se le delega y qué límites se le imponen. Desde aquí se buscará conocer el uso del

dispositivo policial que promueven ambos programas gubernamentales y las leyes en materia de seguridad reconociendo la función social de la policía, como así también la construcción de la misma en ambas gestiones.

Desde este lugar será posible comprender cómo organiza el discurso oficial el problema de la seguridad y hacia dónde apunta su política de gestión; cómo estratégicamente se pone en marcha el aparato de gestión y construye un escenario de intervención. Es decir qué lectura hace, cómo se posiciona y cómo interviene en la sociedad y el grado de protagonismo que propone a la policía dentro de la estrategia y gestión de seguridad ciudadana.

¿Por qué la Policía?

En *La Vida de los Hombres Infames*, Foucault explica cómo desde la segunda mitad del siglo XVIII se discutía entre teóricos, juristas y legisladores, sobre la validez de la prisión dentro de las teorías penales y sobre el papel de la defensa pública. Para estos intelectuales, el criminal atenta sobre todo contra la sociedad y se constituye en su enemigo interior a partir de que rompe el “pacto social”. Foucault explica que “cada sociedad deberá modular, según sus propias necesidades, la escala de penas. Y puesto que el castigo no se deriva de la falta en sí misma sino del perjuicio causado a la sociedad o del daño que le inflige, cuanto más débil sea una sociedad tanto mas deberá protegerse y mostrarse severa”. (Foucault, 1996: 41)

Esta idea de castigo forma parte de la teoría penal que marcó el diseño de las políticas punitivas y las formas de construir la idea de protección y seguridad social. Cabe precisar que esta concepción se fue desarrollando a lo largo del tiempo y llegó a instalarse dentro del Estado moderno y convivir hasta la actualidad en las discusiones de teóricos y juristas.

Concluido el feudalismo y a partir del nuevo orden capitalista y la emergencia de los Estados Nación aparece en escena la discusión sobre la existencia de un peligro interno. Esto es, el riesgo proveniente de agentes pertenecientes a las mismas sociedades que ponen en crisis el orden social predominante. Este peligro es denominado por Robert Castel como “inseguridad interna” (Castel, 2004:18) En las sociedades preindustriales europeas el peligro era encarnado en la figura del vagabundo, sujeto que durante la sociedad salarial representaba una amenaza, era sinónimo de bandido y se le temía además por el peligro de agresión física a los ciudadanos.

En la actualidad serán otras las figuras de la delincuencia y los esfuerzos por parte del Estado estarán dedicados a erradicar el peligro social que representan. El delincuente es la preocupación que conlleva a pensar nuevas formas jurídicas, punitivas, de control social y represión del delito.

Es de esta manera que los distintos gobiernos fueron pensando en el rol y la función que debían cumplir las instituciones, entre ellas la policía, justificando su

accionar por el peligro que se creía que existía en las sociedades industriales europeas. Con esto comienza a proyectarse toda una estructura en materia de seguridad social que liga directamente a las policías con la problemática de la delincuencia y su relación con la idea de peligrosidad social de ciertos agentes.

En este sentido Foucault explica claramente que “sin delincuencia no hay policía. ¿Qué es lo que hace tolerable la presencia de la policía, el control policial a una población si no es el miedo al delincuente? Esta institución tan reciente y tan pesada de la policía no se justifica más que por esto. ¿Cómo sería esto posible si no hubiese delincuentes? ¿Y si no salieran todos los días artículos en los periódicos en los que se nos cuenta que los delincuentes son muchos y peligrosos?” (Foucault, 1979: 96)

Los tres momentos

Primer paso: intervenir a la bonaerense

A fines de 1997 la policía de la provincia de Buenos Aires era cuestionada en sus formas de accionar sobre la inseguridad y en su autonomía en la toma de decisiones sobre sus propias pautas y normas de desempeño. Cabe destacar que hasta este momento la figura de la policía era construida como institución garante de la seguridad ciudadana y ella se manejaba bajo su propia libertad por sobre los demás aparatos del Estado. Con este diagnóstico el gobernador Duhalde se vio obligado a la inevitable decisión de buscar una herramienta institucional que le permitiera disolver la autonomía policial y lograr así la dirección de la bonaerense.

Finalmente el 19 de diciembre de 1997 desde el poder ejecutivo provincial se inició el proceso de intervención a la policía que solo duró 90 días y tuvo como hecho significativo la llegada del poder civil a la conducción de dicha fuerza. En abril de 1998 León Arslanián asume como Ministro de Justicia y Seguridad bonaerense y se puso al mando no solo de la policía sino también del proceso de intervención. La importancia de este proceso en la institución policial produjo un quiebre en las formas de concebir el concepto de seguridad ciudadana. Descentralizó la autonomía de una fuerza que contaba con la exclusividad en el tratamiento de la inseguridad y en la planificación de su forma de combatirla.

La intervención significó la reestructuración de la institución policial para terminar con la organización escalafonada y rígida de la bonaerense. De lo que se trató fue de romper con la centralidad histórica de la policía y distinguir en el sistema policial diferentes funciones básicas, tales como la “investigación criminal, la seguridad comunitaria, la seguridad vial, la custodia y traslado de detenidos, y conformar análogamente diferentes policías encargadas de cada una de esas funciones, estructuradas organizadamente también en forma diferencial -conforme a su competencia funcional- y con sus respectivos órganos de conducción. Se

trataba así de un proceso de diferenciación funcional, desagregación organizacional y descentralización del mando.”²¹

Para poder llevar a cabo tal empresa y mejorar el funcionamiento de la policía se entendió que se debía purgar a quienes caracterizaban a la bonaerense como una estructura autónoma con poder de mando y toma de decisión separada del poder civil. El Ejecutivo decidió pasar a retiro a toda la plana mayor de la policía, se disolvió la estructura de conducción de mandos y se dispuso el retiro de más de 300 Comisarios Generales y Mayores, lo que significó el descabezamiento de dicha estructura policial.

Segundo paso: La Bonaerence en Primer Plano

Carlos Ruckauf asume el 10 de diciembre de 1999 como gobernador de la provincia de Buenos Aires. Desde el inicio de su gestión explicó que había una problemática que era prioridad: la seguridad. Desde allí avanzó en una doble estrategia, por un lado, construyó a partir de unos enunciados, un escenario cargado de violencia ejercida por “asesinos y delincuentes”, y por otro lado, buscó a través del poder legislativo las herramientas que consideraba necesarias para combatir la inseguridad.

Cabe destacar que es en este período donde apareció con más fuerza la idea planteada por Foucault de que cuanto más débil fuera una sociedad tanto más debería protegerse y mostrarse severa. De esta forma, lo policial jugó un papel principal en los planes de gestión siempre atado a la idea de delincuencia.

Con las reformas propuestas a la legislación vigente se creó la necesidad de contar con una policía más protagónica en las resoluciones que tomó el Ejecutivo para paliar la “sensación de inseguridad” que reinaba en la sociedad. Es necesario reconocer que este gobierno comprendía, a partir de los proyectos que envió al poder legislativo, que la misión básica del Estado era la protección jurídica del ciudadano y la comunidad como valores de la vida en sociedad. En esta línea se impulsaron modificaciones al Código Procesal Penal y se pusieron en marcha algunas reformas a la policía tendientes a hacer de la misma una “fuerza eficaz” y libre de obstáculos legales para su acción. De lo que se trató, fue de irrumpir en la escena del delito con la policía para resolver rápidamente el conflicto que genera el “peligro existente”.

Dicha transformación entendía que la manera más eficaz y segura para regular la inseguridad era poner en pleno funcionamiento las instituciones. Con este sistema funcionando a la perfección se buscó construir el imaginario de que la inseguridad debía temer a un Estado preparado con armas legales para combatir el delito.

²¹ Marcelo Saín. Democracia, Seguridad Pública y Policía. La reforma del sistema de seguridad y policial en la Provincia de Buenos Aires. Ponencia presentada en el Seminario Internacional “políticas de prevención del crimen y la violencia en ámbitos urbanos”. 23/03/2003.

A construir un escenario

A lo largo de la gestión Ruckauf, a través de sus discursos y proyectos, aparecieron algunas pistas sobre la lectura que el ejecutivo realizó de la inseguridad dentro del escenario provincial. Surgió la idea de un Estado resistiendo los embates violentos de la delincuencia que difícilmente podían ser frenados si no se contaba con una policía sin ataduras para la intervención. En este sentido la lectura que primó es la que explicaba que los bonaerenses estaban agobiados por los “robos y los asesinatos”. De esta manera se construyó un escenario asimilable a la idea de un combate que se debía desatar en plena democracia.

El discurso gubernamental ubicó geográficamente al delincuente: “Hay que entrar en todas la villas con los efectivos necesarios para acabar con el delito”²². De esta forma se comprendía que el objetivo de este modelo de seguridad se basaba en calmar el temor de las clases medias y altas mediante la persecución permanente a los pobres de los escenarios urbanos. El Ejecutivo creía que se enfrentaba a un peligro al que había que erradicar, y para eso había que “combatirlo” con policías que tuvieran plena libertad de acción para intervenir, y si se considera necesario pudiesen “matar alguno”²³.

Aquí comenzó a hacerse evidente la construcción de ciertas verdades que se fueron legitimando dentro de ese discurso. Instalándose como sentido común construyeron al enemigo y a su peligrosidad y argumentaron el accionar por parte del gobierno. Se trató de legitimar una verdad no cuestionable que permitiera disparar una acción concreta.

En este sentido Rosana Reguillo explica que ciertas verdades actúan “como discurso persistente sobre la norma, el deber ser, lo único legítimo, y el temor a su trasgresión, dificulta, aleja, complica, la posibilidad de revisar el pacto social, que sigue anclado a un imaginario al que parece resultarle imposible otorgarle un lugar no amenazante a la diferencia (anomalía)”. (Reguillo, 2000: 4)

Apareció un escenario que, construido desde la pluma oficial, se asemejaba a un combate bélico. Era una lucha contra la delincuencia donde se tenía que estar preparado, armado y avalado por normas y leyes. En el “combate” enunciado por el gobernador o se ganaba o se perdía, triunfaba la “seguridad” o la “delincuencia”, mataba la policía o el delincuente. Todo se asemeja a ser un escenario de enfrentamiento, de guerra.

Ciertas series se utilizaron con el objetivo de construir y sostener cierto orden social. El discurso oficial secuenció las siguientes: *Delincuente = peligroso = mano dura*. De igual manera se ligó: *Seguridad = policía = represión*. Se construyeron equivalencias entre estos conceptos como si fuesen inseparables, una correspondencia dada, necesaria y naturalizada.

²² Op Cit.1

²³ Op Cit. 1

Las propuestas que caracterizaron el tratamiento de la seguridad en la provincia nacieron en la campaña que llevó a Carlos Ruckauf a Gobernador. “¿Serán leyes duras?, se le preguntó. No, serán durísimas, retrucó”.²⁴ Teniendo este escenario como disparador pidió al poder legislativo la sanción de proyectos preactivos (represivos) en materia de seguridad. La estrategia se centró en cambiar la estructura de seguridad criticando la anterior reforma impulsada por León Arslanián.

Entre las medidas que planteó la Mano Dura ligadas a la dimensión policial se encuentran:

- Entregarle mayores libertades a esta fuerza para realizar requisas a quien se sospeche peligroso (modificación a la ley 12.405I);
- Devolverle a la policía la posibilidad de interrogar a los sospechosos de delitos, fomentando así un mayor grado de actuación sobre el cuerpo del delito modificación del Código Procesal Penal vigente);
- Volver a colocar un policía uniformado como jefe de la bonaerense; dejando sin efecto la medida que desde la intervención había impulsado León Arslanián para descentralizar el poder policial dentro del Ministerio de Seguridad.
- Fomentar la capacitación de la bonaerense para combatir el delito;
- La necesidad de sumar mayor cantidad de equipamiento policial. Es decir que la provincia invierta en seguridad adquiriendo por ejemplo “1.500 chalecos antibalas y 20 helicópteros de última tecnología”²⁵, entre otros variados elementos que demuestran como enfrentar el escenario bélico construido.

Como se mencionó, la estrategia de gobierno no disimuló en construir una imagen de Estado fuerte, rígido, autoritario y duro en la organización del orden público y sobre todo en materia de delincuencia. Y buscó posicionar sus políticas apelando a la necesidad de una verdadera y legítima fuerza libre de impedimentos legales para combatir el delito.

Por otra parte, Ruckauf sostuvo que “si se trata de un delincuente que esta tirando el número de proyectiles (que recibe) no tiene importancia”²⁶. Con estos elementos en juego se puede descifrar qué significado adquiere dentro de la gestión la política de Mano Dura. Por ejemplo que la represión al delito se hace con armas de fuego, y que en la detención sería posible la represión violenta a los sospechosos, aun no sabiendo si en verdad la justicia ejecutará su correspondiente sentencia como culpable.

El cuerpo de enunciados que, en materia de seguridad, construyó la Mano Dura reflejó que no solo se basaba en reprimir libremente o disparar a cualquiera que se creía peligroso. No era una decisión política tomada al azar o unilateralmente, sino que devenía de un proceso de elaboración estratégico que

²⁴ Diario Clarín. “Ruckauf confirmó a Rico y va a consultar a Patti”. 31/10/1999.

²⁵ Diario de Sesión, Apertura Legislativa de Carlos Ruckauf. 01/3 2000. Pág. 6.

²⁶ Diario Clarín. “Ruckauf volvió a respaldar la Mano Dura”. 01/10/ 2000.

para llegar a ponerse en marcha sin obstáculos construía un escenario violento dentro del orden público. La perspectiva transmitía a la sociedad lo peligroso que era convivir con delincuentes para avalar algunas acciones a través de proyectos legislativos que habilitasen políticas represivas.

Si desde la dimensión jurídica, desarrollada en el capítulo anterior, lo peligroso merecía encarcelamiento, se podría agregar que desde lo policial lo peligroso es objeto de la Mano Dura.

A desatar la mano de la bonaerense

Anteriormente se pudo observar cómo los reclamos del Ejecutivo hacia el poder legislativo estaban centrados en la necesidad de otorgarle más libertad a la policía para que pudiera “combatir el delito”. Muestra clara de esto se encuentra en el tratamiento de la Ley 12.405²⁷ y el Decreto 158 enviados por el Ejecutivo a la Legislatura Bonaerense. En dicha norma se parte de la necesidad de eliminar las trabas de la policía y la justicia para enfrentar el delito. Para esto se propuso dotar a dichas instituciones de instrumentos legales que permitieran un funcionamiento inmediato y liberado de obstáculos administrativos que según la ley se registraban en el accionar contra la inseguridad.

Con estos cambios se buscaba generar modificaciones en el perfil de la bonaerense y posicionarla como una nueva fuerza bien capacitada prioritaria del Estado en el uso del dispositivo policial para enfrentar a los delincuentes. Con la sanción de la ley 12.405 cambió en gran parte el grado de actuación de la institución impulsada por el gobierno como arma para regular y controlar el delito.

Las modificaciones propuestas partían de pensar a una policía actuando de manera protagónica y libre de obstáculos legales que permitieran una acción inmediata y rigurosa contra los delincuentes. Con este objeto, el ejecutivo anunciaba en los fundamentos de la ley que trataba de revertir la desconfianza de la población sobre las capacidades del Estado para intervenir en problemas de seguridad.

La mira que hace blanco sobre el cuerpo

En uno de sus puntos la ley 12.405 prevé que el personal policial adquiriera la posibilidad de llevar de manera inmediata una requisa de quien se cree sospechoso de cometer un delito. La ley prevé que “cuando se trate de un operativo público de control motivado en políticas tendientes a la prevención de los delitos, podrán proceder a la revisión de los efectos que porten las personas en sus ropas o que lleven en su poder de otra manera o tengan en los vehículos en que se movilicen, procediendo al secuestro en los casos sumamente graves o urgentes o cuando peligre el orden público²⁸”.

²⁷ Modificación a la Ley 11.922 y su modificatoria 12.278 -Código Procesal Penal de la provincia de Buenos Aires- Sancionada por la legislatura el 22/02/2000

²⁸ Ley 12.405, Artículo 4, modificación de la ley 11.922 en sus artículos 294 sobre las atribuciones de los funcionarios de la policía.

En este sentido, los fundamentos son más claros aún, al explicar la posibilidad de “la requisita dentro del cuerpo de quien se sospecha ha ocultado cosas relacionadas con el delito (...)”²⁹. Es aquí donde se pone de manifiesto claramente la naturaleza de la acción que propone la ley entre el delincuente y la policía, entre el cuerpo y la fuerza.³⁰

Para la ley el cuerpo habla a través de los elementos que lleva dentro de sí y descubre en él evidencias que lo delatan y lo ponen frente a la Justicia. El cuerpo no solo es peligroso en sí mismo, sino también por los elementos que lo acompañen para llevar adelante un delito.

La mira que hace blanco sobre la palabra

Otra de las reformas en materia de seguridad encabezada por la estrategia de Mano Dura se impulsa a principios del año 2000. El nuevo Código Procesal Penal vigente desde 1998 negaba el accionar policial dentro del proceso penal. Para revertir esto y continuar con la búsqueda de mayor protagonismo de la policía el gobernador Ruckauf sancionó el decreto 528 vetando el inciso 8 del artículo 294 del CPP vigente.

Anteriormente se garantizaba que en el lugar del hecho donde se desarrollaba un delito el funcionario policial podría requerir declaraciones del presunto imputado sobre el acontecimiento, pero las mismas no se tendrían en cuenta en el debate del juicio correspondiente. De esta manera toda acción de la policía que buscara la confesión del sospechoso quedaba como acción inútil en razón de que no tendría validez alguna como prueba del delito. La función de la toma de declaración solo tendría validez cuando la realizara un fiscal o juez de Garantías. Esto hacía que la acción de indagatoria no fuera justificable de aplicar sobre el imputado por parte de la fuerza policial; pues la presión sobre el detenido para que hablara no tenía ninguna validez legal y por ende no se justificaban los métodos que se llevaban adelante para que el detenido se confiese. Esto regulaba en algún punto la relación entre policía y detenido marcando alguna distancia entre los mismos.

El artículo 294 explicaba las atribuciones de los funcionarios de la policía y sostenía que la declaración por parte del detenido no podía ser tomada en cuenta en el juicio. A lo establecido por el artículo se opone la sanción del decreto n° 528

²⁹ Fundamentos de la ley 12 405.

³⁰ Una investigación realizada por el Centro de Estudios Legales y Sociales, en el mes de septiembre de 2000, denuncia que uno de cada cinco detenidos es golpeado por la policía. Por su parte Amnesty Internacional afirma que se verifica “un considerable aumento de la aplicación de torturas por parte de la policía de la provincia de Buenos Aires”. Asimismo la Suprema Corte de Justicia bonaerense advirtió que podría iniciar acciones legales contra Ruckauf sobre la muerte, “*en supuestos enfrentamientos con la policía*”, de 60 menores ex convictos que habían denunciado malos tratos en las dependencias de detención. Finalmente la Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional (Correpi) denuncia que entre 1999 y 2000 hubo en el país 220 víctimas de lo que denominaron “gatillo fácil”. De ese total 108 ocurrieron en territorio bonaerense, es decir el 49% de los casos. Ruckauf había dicho al asumir que “hay que meter bala a los homicidas”, y según la Correpi, la Bonaerense no ahorró balas.

impulsado por la Mano Dura. Este documento posicionaba como válida la práctica de la toma de declaración al sospechoso por parte de la policía en el lugar de los hechos para ser utilizado en el debate oral. La modificación quitaba el extracto “(...) y no podrá ser utilizada en el debate”. De esta manera se eliminaba “el obstáculo” legal y la policía debía intervenir de manera protagónica en el escenario del hecho permitiéndosele la toma de declaración para obtener pruebas útiles sobre el presunto delito con validez para el proceso penal. Al igual que la requisita “dentro del cuerpo”, nuevamente se garantizan mecanismos para el libre e inmediato accionar policial en la escena del delito. Ahora no sólo se trata de examinar dentro del cuerpo del sospechoso sino que también se busca su confesión inmediata.

La detención, se justificaba por la peligrosidad que se desprendía de un sujeto. La toma de declaración aportaba las pruebas de ese peligro. Se trataba de obtener de la boca del detenido información para justificar el hecho mismo de la detención y del delito. Había que hacerlo entrar al juego de la ley y era el policía quien tiene las armas (y la fuerza) para hacerlo.

Tercer paso: La Bonaerence en Segundo Plano

La gestión de Felipe Solá se concentró en atenuar los conflictos sociales desatados a fines de 2001, y se vio envuelta en una problemática social y económica difícil de conducir. Pero a mediados de 2002 la discusión sobre la seguridad se instaló en la provincia de Buenos Aires y pasó a ser uno de los ejes principales de su gestión.

Haciendo una lectura sobre la mala impresión que dejaba en la sociedad el anterior proyecto de Mano Dura impulsado por Ruckauf, teniendo en cuenta los discursos mediáticos que al hablar de seguridad de Estado se referían a mecanismos vinculados con “torturas” y muertes a “culpables e inocentes” y, por último, el reclamo de mayor seguridad por parte de la sociedad, la gestión de Solá intentó construir consensos que ligasen el concepto de seguridad con la defensa de los derechos humanos.

En la estrategia discursiva no primaron los conceptos de “combate” o “asesinos” caracterizados por la Mano Dura. Por el contrario, este modelo se definió conceptualmente en términos de “seguridad ciudadana o de inseguridad” que no centraban la discusión sobre un combate (que obligaba a reprimir), sino en garantizar mayor seguridad impulsando mayor cantidad de policías en las calles como representantes del control de la delincuencia.

La construcción de la problemática sobre seguridad estuvo vinculada al humor social de la clase media y alta de la población. A mayor “sensación de inseguridad” la gestión respondió con acciones tendientes a lograr una mayor presencia policial. Pero la intervención y acción de esta fuerza debía ser ejercida

respetando los marcos establecidos por la legalidad. De esta manera la construcción de las políticas de seguridad estaban fuertemente marcadas por nociones del derecho que no solo limitaban cualquier posibilidad de acción de la bonaerense por fuera de lo establecido en las normas, sino que también, impulsaban un alejamiento a acciones que pudieran ser consideradas de Mano Dura.

Policía y delito, dos conceptos a desligar

La bonaerense estuvo bajo sospecha por su vinculación a una serie de delitos, la muerte de los piqueteros Maximiliano Kosteki y Darío Santillán; la gran cantidad de secuestros extorsivos (la familia Macri, Echarri, Nine, Bordón, Blumberg, por nombrar solo algunos); el negocio de los desarmaderos de autos, el enriquecimiento ilícito, la corrupción durante los operativos, entre otros casos.

Esto llevó a impulsar planes de seguridad que hicieron fuerte hincapié en la reorganización dentro de la institución. El gobierno se decía responsable de garantizar la seguridad pero es su fuerza quien la lesiona. De esta manera los enunciados se concentraron en que la inseguridad se combatía frenando la corrupción y los delitos cometidos por la policía. Las leyes impulsadas intentaron que policía y delito no fuesen sinónimos.

Con este escenario a nivel provincial se trabajará en una estrategia de dos dimensiones:

- 1- Controlar y disciplinar a la bonaerense
- 2- Controlar y disciplinar la inseguridad.

Controlar y disciplinar a la bonaerense

Desde un primer momento el plan estuvo centrado en construir la imagen de una policía en proceso de reorganización. Para esto se pensó en cambiar la idea que la policía fuese una institución netamente policial. Para poder visualizar alguna transformación dentro de la misma se sugirió poner en escena la figura del "Civil", que no perteneciendo al sector policial viniese a poner orden y organización. En ese sentido, Solá remarcó que "hay que cambiar los métodos con más poder civil en la policía. Necesitamos modificar la mente corporativa de la fuerza. No tiene otra alternativa que subordinarse al poder político y sus jefes si lo entienden así, bien; sino cambiaremos los jefes"³¹.

De esta forma, el significado de subordinación de la policía al poder político pasó por reconocer que dentro del aparato del Estado existía un otro al que había que disciplinar. Desde el inicio de gestión la bonaerense se construyó como no

³¹ Discurso Felipe Solá el 28.06.2004 desde Casa de Gobierno, luego de los hechos de violencia protagonizados por la policía en Avellaneda que terminaron con la muerte de Maximiliano Kosteki y Darío Santillán.

legítima para garantizar la seguridad e incluso como fuente de inseguridad. Para ello el gobernador Solá impulsó algunas medidas destinadas a frenar a la propia policía. Teniendo en la mira la idea de transformar la cultura del delito y la impunidad dentro de la bonaerense, la estrategia de Participación Comunitaria definió dos acciones para disciplinar a la institución: exoneración y descentralización.

En este sentido, el ejecutivo reconoció que “el elevado grado de corrupción e ineficacia de la fuerza policial obliga a acentuar el proceso selectivo de depuración y capacitación mediante el reordenamiento, identificación y calificación de los recursos humanos”³².

Para validar y justificar la idea de depuración se apoyó en la ley 13.188, la cual declara al “Estado de emergencia de las policías de la provincia de Buenos Aires, por el término de seis (6) meses, autorizando al Poder Ejecutivo a extender por seis (6) meses adicionales su vigencia”³³. En esta ley queda explícito que “la emergencia es causal suficiente para poner en disponibilidad, jubilar o pasar a retiro, según el caso, o determinar la prescindibilidad del personal de la Policía Bonaerense”. Es de esta manera como se fue construyendo la imagen de que el funcionario del Estado que cometía irregularidades no podía ser parte de la administración pública y mucho menos guardián de la seguridad ciudadana.

Así se consolidó la idea de que la corrupción era causa de expulsión y que para comenzar a cambiar el problema de la inseguridad era necesario limpiar las ilegalidades propias de la policía. La acción del gobierno buscó mostrar a un ejecutivo con capacidad de mando sobre la bonaerense y para esto recurrió a la institución del derecho impulsando el disciplinamiento a través de la depuración. Bajo el mando de León Arslanián se creó dentro del Ministerio de Seguridad la Dirección de Asuntos Internos como organismo de control destinado a tramitar los sumarios, producir las pruebas y posteriormente sugerir sanciones.

El proceso de exoneración recorrió toda la gestión de Solá. Traducido en números, el ministro Arslanián exoneró a 897 efectivos, cesanteó a 254, suspendió a 412, pasó a retiro a 39 y declaró prescindibles a 1053. Fueron en total 2655 desde abril de 2004 hasta junio de 2006³⁴.

Siguiendo con su línea de gestión desde la estrategia de Participación Comunitaria se impulsó una serie de políticas internas tendientes a reestructurar la institución policial y la herramienta que se puso en juego en este caso fue la llamada “descentralización”. El eje en cuestión fue la discusión por el manejo del control institucional para quitar autonomía a la policía.

³² Mensaje N° 1312. Discurso de Felipe Solá en la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. La Plata 17/05/2004.

³³ Ley provincial 1388. Sancionada el 23/04/2004.

³⁴ La Nación. “*Bajo sospecha: purgas, exoneraciones y reformas*”. Enfoques. 8/10/06

Bajo la descentralización, como forma de reorganización, aparecieron mecanismos tendientes a disolver las estructuras fijas de acción estancadas dentro de la institución policial. Se trató de romper las formas de hacer y de ser de una fuerza que intentaba conservar su propia forma de pensar y que era vista por el gobierno como una institución autónoma garante de la inseguridad. En este sentido, para Solá “la importancia de la descentralización respondió (y responde) a la idea de romper con una estructura macrocefálica de verticalismo extremo y conducción discrecional de un jefe de poderes omnímodos que históricamente facilitó la conformación de ‘camarillas’ o grupos de poder que garantizaban el caudillismo policial y la continuidad a partir de la digitación de su descendencia. Las policías más modernas del mundo se organizan hoy de un modo descentralizado, en razón de recuperar o mantener el control político sobre la organización policial.”³⁵

Con esto queda claro que no se trataba de reorganizar la fuerza para hacerla mas efectiva, sino para transformarla estructuralmente. El verdadero eje de la política que se ponen en juego buscaba atacar a esos “poderes omnímodos”. Lo que afectaba a la gestión era no poder tener una verdadera decisión sobre su fuerza y para esto buscó dividirla y fraccionarla. La lucha por la subordinación del poder policial bajo el poder político fue llevada por el Ejecutivo al terreno del derecho. Desde aquí se tenía poder de definición dado que la ley como vértice formal del poder era el arma de combate para enfrentar la desobediencia y la insubordinaron.

Pero ¿qué formas adquirió en concreto la reorganización del dispositivo policial para la estrategia de Participación Comunitaria? Es quizás en la sanción de la Ley 13.482³⁶ que se ven claramente todas las reformas en materia de seguridad destinadas a la transformación de la policía. Dicha norma propició una unificación de todas las leyes sancionadas para la reorganización de la bonaerense. Expresó como sus principales lineamientos:

- la potenciación de la conducción civil de las policías,
- descentralización funcional, operativa y territorial,
- desconcentración administrativa;
- creación de nuevos mecanismos de control comunitario de participación;
- profundización de la reforma con una profesionalización autónoma reconocida en la conducción de cada una de las policías.

La Ley 13.482 organiza el conjunto de las “nuevas policías” para la provincia de Buenos Aires. Fue en este momento donde se puso en acción la “descentralización funcional”. Se crearon la Policía Comunal de Seguridad; la

³⁵ Mensaje N°1312 del 17 de mayo de 2004 del Gobernador Felipe Solá a la Legislatura bonaerense. Creación de la Policía Buenos Aires 2.

³⁶ Ley 13.482, unifica las normas de organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, estableciendo la composición, funciones, organización y coordinación de las mismas. Sanción 20/06/2006.

Policía Buenos Aires 2 (entre las más sobresalientes), y aparecieron cinco grandes áreas en las que puede sintetizarse a las policías de la Provincia:

- Área de las policías de Seguridad,
- Área de las Policías de Investigaciones;
- Área de la Policía de Información;
- Área de la Policía de Comunicaciones;
- Área de Formación y Capacitación Policial.

Cuadro I

POLICÍA DE SEGURIDAD	POLICÍA DE INVESTIGACIONES E INTELIGENCIA CRIMINAL	POLICÍA DE COMUNICACIONES Y EMERGENCIAS	FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN POLICIAL
Coordinación Operativa (*)	Policia de Evaluación para la Prevención del Delito (*)	Policia de Comunicaciones (*)	Institutos de Formación Policial
Policia de Seguridad de Distrito (*)	Policia de Investigaciones en Función Judicial (*)	Sistema de Atención Telefónica de Emergencias (S.A.T.E.)	Centro de Altos Estudios Policiales
Policia de Seguridad Comunal (*)	Policia de Investigaciones de Delitos Complejos (*)		Centros de Entrenamiento
Policia de Seguridad Vial (*)	Policia de Investigaciones del Tráfico de Drogas Ilícitas (*)		
Policia de Seguridad de Custodia de Objetivos Fijos, Personas y Traslado de Detenidos (*)	Policia Científica (*)		
Policia de Seguridad Buenos Aires 2 (*)	Registro de Antecedentes		
Policia de Seguridad Sinietral (*)			
Policia de Seguridad de Servicios y Operaciones Aéreas (*)			

(*) Con rango de Superintendencia.

Cuadro II

POLICIA BUENOS AIRES 2

*Es una institución civil, armada, jerarquizada, de carácter profesional y apta para operaciones conjuntas con las demás policías de la Provincia de Buenos Aires, con las que tienen su asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y con las fuerzas federales de seguridad.

*Actúa en prevención del delito, de oficio o a requerimiento. Su función es la de patrullar y desplegar acciones estrictamente preventivas, evitar la comisión de hechos delictivos o contravencionales e implementar mecanismos de disuasión frente a actitudes y hechos delictivos o vulneratorios de la seguridad pública

Fuente: Ley Provincial N° 13.202

POLICIA DE DISTRITO

*Actuará en los Municipios de la Provincia de Buenos Aires, con una población mayor a los setenta mil (70.000) habitantes.

*En cada comisaría funcionará un Gabinete de Investigaciones que actuará bajo comando operacional de su titular.

*Cada Jefatura de Policía de Distrito contará con dos subjefaturas: a) la de Seguridad; b) la de Investigaciones.

*Cada comisaría estará integrada por dos áreas: a) la Patrulla y otras modalidades operativas, a la que se identificará con el nombre del Municipio y el número correspondiente a la comisaría; b) El Gabinete de Investigaciones identificado del mismo modo.

Fuente: Resolución N° 1625

POLICIA COMUNAL

*El personal de las Policías Comunes de Seguridad será integrado por personal de las Policías Departamentales y por las que la autoridad resuelva asignar a esos fines. Actuará en los Municipios del Interior de la Provincia de Buenos Aires, con una población que no podrá exceder los setenta mil (70.000) habitantes.

*Es un cuerpo policial de doble dependencia: a) dependencia funcional: del Intendente de cada localidad; b) dependencia orgánica: de la autoridad de aplicación.

*Cada Intendente diseñará las políticas preventivas y las acciones estratégicas de la Policía Comunal de Seguridad, que impartirá al Jefe de dicho cuerpo (Jefe de la Policía Comunal de Seguridad) para el desempeño de la fuerza policial, a través del funcionario que él podrá designar. El Jefe de la Policía Comunal de Seguridad deberá cumplir las directivas e informar a requerimiento del Intendente sobre las acciones realizadas.³⁷

Fuente: Ley Provincial N° 13 210

La estrategia de Participación Comunitaria propuso pensar en un nuevo dispositivo de seguridad y cambió estructuralmente la forma de nominalizar a “la policía” por “las policías”. El ministro de Seguridad León Arslanián explicó que “tanto ha cambiado la policía que ya no es más una sola. Son un conjunto de policías mucho más modernas. Hoy tenemos policía científica, departamentales, de investigación, de seguridad vial”³⁸. Desde la estrategia los enunciados que describían a las “nuevas policías” marcaron un quiebre entre la vieja y la nueva institución, las nuevas fuerzas estarían más subordinadas, controladas, capacitadas, especializadas, desprendiéndose así de los discursos contruidos con relación a la tradicional bonaerense.

En cuanto a la discusión acerca de las formas de actuación de la Policía Comunal, Solá señaló que “entre las distintas ventajas, cabe señalar que la institución de la jefatura por municipio permite acelerar el poder de decisión y mando policial al territorio comunal, achicándose así la unidad de análisis, lo que faculta una mejor observación y un mayor control sobre el desempeño policial”³⁹. La declaración suponía que cuanto más “controlada” estuviera la policía mayor sería su capacidad de garantizar la seguridad de los municipios.

Este proceso fue construyendo y reformando el dispositivo policial, asociándolo a una noción de fuerza obediente al derecho y al poder político. La cuestión del control y el poder sobre la institución policial no fue menor durante la

³⁷ Ley Provincia N° 13.210

³⁸ Op Cit. 31

³⁹ Fundamentos de la Ley 13482, sancionada el 20/06/2006.

gestión de Solá. Se trató de una puja gestada dentro del mismo Estado que llevó a la construcción de una nueva fuerza de seguridad y, por consiguiente, a nuevas formas de enunciarla.

Controlar y disciplinar la inseguridad

Desde el comienzo de gestión se presentó la idea de prevención del delito que comprendía pensar al Estado no sólo con la obligación de frenar hechos delictivos, sino además que debía anticiparse a la delincuencia. Mediante la modificación de la ley 12.155⁴⁰ la figura de “prevención del delito” adquirió mayor relevancia. A la existente, en ese momento, Dirección General de Evaluación de Información para la Prevención del Delito la gestión fijó mayor atención en la creación de bases de datos sobre delitos cometidos, y determinó que esta dirección “aseguraré de conformidad al principio de la legalidad que las distintas áreas destinadas a la seguridad y la investigación de delitos utilicen dicha información en función de estrategias preventivas o de casos”⁴¹.

Fue el Decreto, que sancionó la Ley 13.202, el que abordó conceptualmente la idea de prevención del delito. Su artículo cuarto expresaba que “se entenderá por prevención al conjunto de medidas tendientes a eliminar o reducir las ocasiones que influyan sobre potenciales infractores a la comisión de un delito”⁴². A su vez incorporó el concepto de “disuasión” entendido como “todas aquellas acciones tendientes a disolver motivaciones o situaciones concretas próximas a transformarse en hechos delictivos”⁴³.

La política que caracterizó a la estrategia de Participación Comunitaria partía de pensar a la ciudad como escenario vital en donde combatir el delito. La estrategia dispuso como eje principal la idea que a mayor inseguridad, mayor control debía existir en la sociedad para prevenir el delito y detener así a los delincuentes.

De este escenario se desprende “la necesidad del control” en las sociedades. La función policial se vuelve imprescindible para el Estado. El delito provocado en medio de la ciudad es construido por el gobierno como una patología y encuentra en la policía su correspondiente cura. Contra la inseguridad el gobierno responde con políticas tendientes a “minar de policías” la ciudad. Al expresar que a mayor delito le corresponde una mayor presencia del Estado, la acción concreta se traduce en mayor control policial en el ámbito social.

⁴⁰ La Ley 12.155 establece la organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires. El 26/05/2004, es modificada por la ley 13.204 que cambia e introduce aportes sobre la prevención del delito.

⁴¹ Ley 13.204. Sustituye el artículo 25 de la ley 12.155 de Organización de las Policías de la provincia de Buenos Aires. Sancionada 26/05/2004

⁴² Decreto del Gobernador Felipe Solá que sanciona la Ley 13.202, sobre la creación de la Policía Buenos Aires 2. Sancionada el 6/12/2004.

⁴³ Ídem.

Foucault explica que “cuanto más delincuentes existan, más crímenes existirán; cuanto más crímenes hay, más miedo tendrá la población y cuanto más miedo en la población, más aceptable y deseable se vuelve el sistema de control policial. La existencia de ese pequeño peligro interno permanente es una de las condiciones de aceptabilidad de ese sistema de control, lo que explica por qué en los periódicos, en la radio, en la televisión, en todos los países del mundo sin ninguna excepción, se concede tanto espacio a la criminalidad como si se tratase de una novedad cada nuevo día. Desde 1830 en todos los países del mundo se desarrollaron campañas sobre el tema del crecimiento de la delincuencia, hecho que nunca ha sido probado, pero esta supuesta presencia, esta amenaza, ese crecimiento de la delincuencia es un factor de aceptación de los controles”. (Foucault; 1981: 2)

La sanción de la Ley 13.188 que declara el “estado de emergencia de las policías de la provincia de Buenos Aires”, vino a liberar personal policial de tareas administrativas para destinarlas al control urbano. Entre los fundamentos de la ley se explicaba que “uno de los problemas más graves que afecta el normal funcionamiento de la institución policial esta constituido por la diversidad de tareas que se encuentran cumpliendo las comisarías y que nada tiene que ver con las funciones que le son propias: brindar seguridad a la población”⁴⁴. De esta forma se fueron construyendo similitudes entre seguridad y policía legitimando la idea de que a mayor crecimiento de la inseguridad mayor deberá ser la presencia policial en la calle.

Sobre el final de octubre de 2002, la provincia de Buenos Aires puso en marcha lo que se denominó “Operativo Saturación”. Este se basó en la incorporación de agentes de Gendarmería y Prefectura a los patrullajes realizados por la policía dentro del Gran Bs. As.

El objetivo de este plan consistió en sumar más policías en las calles para que realicen controles en áreas consideradas de mayor peligrosidad. Si bien en un primer momento los agentes que se sumaron solo podían patrullar y alertar de cualquier hecho o acción que fuera sospechosa de delito, en el transcurso de 2003 el Estado bonaerense sancionaba vía decreto la posibilidad que gendarmería y prefectura puedan igualar a la policía en la acción de requisa y detención de personas avalada por el artículo 225 del Código Procesal Penal.

De esta manera con la presencia de gran cantidad de policías en las calles se dio por sentado que el peligro disminuiría. A mayor control habría mayor seguridad. La presencia policial se presentaba como la figura para “combatir el delito” por parte del Estado. Todo se asemeja a un juego de palabras: donde hay policía no hay delito, y donde existe delito hace falta policía. Es la exigencia de seguridad lo que generó una especie de carrera detrás del fantasma de la inseguridad que tuvo como consecuencia “la militarización del espacio urbano”.

⁴⁴ Ley 13.188 de Emergencia Policial. Abril de 2004.

Esta idea se verá claramente durante 2003 cuando asumía Juan José Álvarez como Ministro de Seguridad y Justicia bonaerense. Allí se manifestó su postura acerca de como combatir la inseguridad. El nuevo Ministro anunció un plan que se basaba en “mayor cantidad de policías en las calles, con operativos de saturación. Quiero saturar de policías las calles de la Provincia”⁴⁵.

Con estos enunciados el gobierno construyó un Estado que ubica a la policía en el escenario de la ciudad como su ámbito exclusivo de intervención. El ejecutivo apeló a la búsqueda de mecanismos que le posibiliten reorganizar a los agentes de seguridad para liberarlos de tareas administrativas que obstaculizaron la decisión de saturar de policías las ciudades bonaerenses, con preponderancia el conurbano de la provincia. La sanción del Decreto 1.824 estableció que ningún funcionario policial debía desarrollar tareas de tipo administrativas y sería los municipios los encargados de cumplir con dichas tareas.

La medida se aprobó considerando que “El Ministerio de Seguridad propicia la adopción de medidas tendientes a profundizar las acciones vinculadas a la optimación y racionalización de los recursos humanos y logísticos, en pos de potenciar las áreas operativas que componen la Institución Policial, de manera tal de brindar un mejor servicio de seguridad pública en el territorio de la Provincia de Buenos Aires”.⁴⁶ Estas medidas permitieron comprender, de manera clara, la construcción que se hizo sobre el dispositivo policial y la “naturaleza” de su función. Del decreto anterior desprendía el siguiente diagnóstico oficial respecto de las tareas “ajenas” que venía cumpliendo la institución: esas tareas “excedían con creces su función de prevención de la criminalidad, de manera tal que su desempeño se diversificaba en actividades burocráticas no policiales distrayendo su función esencial”⁴⁷, léase, seguridad ciudadana.

Finalmente desde el Estado se van construyendo diferentes enunciados sobre seguridad/inseguridad que edificaron toda una trama política que terminó por encausar una serie de planes y gestiones que consiguieron transformaciones en el rol de las instituciones del Estado, en las relaciones sociales, en las formas de concebir la delincuencia y por ende su forma de combatirla. Para esta empresa se ponen en juego diferentes dispositivos como la ley y la policía que conllevan en este caso a la reconfiguración de la sociedad de control.

⁴⁵ Entrevista en Diario Clarín luego de asumir como Ministro de Seguridad y Justicia. Domingo 28/9/2003, Sección policiales.

⁴⁶ Decreto 1824, 28/07/2006.

⁴⁷ Ídem.

VII

SEGURIDAD CIUDADANA: UNA MIRADA SOCIAL

Introducción

En el año 1997 la Jefatura de Gabinete de la Provincia de Buenos Aires llevó adelante una serie de acciones tendiente a la transformación del Sistema de Seguridad de la Provincia. El proceso de cambio que comenzó a delinearse estuvo bajo la gobernación de Eduardo Duhalde, y contó con la participación de León Arslanian y Luís Lugones en la dirigencia intelectual y política.

Lo que se conoció como la Intervención en materia de seguridad constaba de un Plan Estratégico en tres etapas: a) Intervención en el área de policía de seguridad; b) en el área de investigaciones; c) etapas de participación comunitarias. Para la realización de los propósitos los interventores se dieron una organización en siete áreas que tuvieron objetivos y campos de acción específicos. Entre ellas, quedó conformada el “Área de participación social y seguridad”.

En este apartado, se analizará, por un lado, los objetivos y modos de implementación de acciones de dicha área, y por otro, el marco conceptual o matriz teórico política desde la cual se constituyó como eje de acción para resolver la gestión de la seguridad.

Cambios: idas, venidas y vueltas

La seguridad ciudadana como derecho

El punto de partida fue una lectura del escenario social de fines que la década del noventa del siglo pasado que hizo hincapié en el agotamiento de los modelos de seguridad basados en fuertes componentes policiales; es decir, aquellas concepciones sobre la seguridad que sostenían que la gestión debe concentrarse en el funcionamiento correcto de las instituciones policiales.

Siguiendo el diagnóstico de terminalidad de estas perspectivas, el “Plan de Transformación del Sistema de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires”, llevado adelante, entre otros, por Arslanián, propuso una nueva concepción que sostiene ante el problema de la seguridad una política integral. De esta manera, las acciones emprendidas tienen como finalidad responder a problemas estructurales, normativos y sociales. De allí que desde la Intervención se propusieran las tres etapas mencionadas anteriormente.

Por otra parte, pero estableciendo relaciones con la posibilidad de una política integral promovida desde el Estado, encontramos en el programa de Intervención la conceptualización del término “Seguridad” en cuatro puntos:

- “La seguridad es un derecho de todos los ciudadanos tal como la salud, la educación, la vivienda y el trabajo. Esto implica reubicar el problema en un conjunto más abarcativo que el correspondiente a los ámbitos de la justicia y la policía. Desde ésta óptica, la seguridad supera el marco exclusivo de la criminalidad. Ahora bien, para que este derecho pueda ser ejercido y disfrutado en igualdad de condiciones por todos y cada uno de los ciudadanos que integran un país, es necesario generar un proceso de apropiación por parte de la sociedad civil.
- La seguridad es patrimonio de la sociedad y no debería ser visualizada como competencia exclusiva de un área del Estado.
- Como garante de la cohesión social, el Estado asume el control en la protección de los ciudadanos, pero esta cuestión no puede ser dejada a su arbitrio exclusivo. Es el conjunto de la sociedad quien debe reconocer, legitimar, las normas definidas por la autoridad pública.
- La seguridad es co-producida por múltiples actores y su presencia o su ausencia involucra no sólo a los servicios estatales sino también a la sociedad civil. Su coproducción se concibe y pone en marcha en el seno de un proceso de concertación a diversos niveles, en diferentes escalas y con grados variables de envergadura”.⁴⁸

La proposición de la seguridad como derecho tiene consecuencias inmediatas en la organización de las relaciones de poder. Aquel como instancia formal del ejercicio estatal define a los sujetos a partir de un límite estructurante imposible de ser traspasado, y opera en la regulación de las conductas, acciones y vínculos sociales de los actores marcando dos regiones. Por un lado el espacio social habitado por ciudadanos; y por otro, aquel que ocupa el Estado desde la posición descentrada que le permite la paradoja de la soberanía.⁴⁹

Giorgio Agamben propone que en la vida de occidente es posible reconocer a las declaraciones de derechos como las instancias históricas del paso de los antiguos reinos a los modernas naciones, y “las declaraciones de derechos han de ser, pues, consideradas como el lugar donde se realiza el tránsito desde la soberanía real de origen divino a la soberanía nacional” (Agamben, 1998:162-163), y continúa con las consecuencias de este pasaje apuntando que “el que, merced a esas declaraciones, el súbdito se transforme en ciudadano (...) significa que el nacimiento —es decir la nuda vida natural como tal— se convierte por primera vez en el portador inmediato de la soberanía” (Agamben, 1998:163)

Lo producido por dicho movimiento es la substancialización de la vida del hombre en una posición constitutiva de la soberanía, y a la vez regida por esta;

⁴⁸ Informe de Gestión Jefatura de Gabinete. Jefa de Gabinete: Marta Arriola.

⁴⁹ Al respecto hay menciones sobre la paradoja de la soberanía en occidente en el marco teórico del inicio. Se retoma el planteo desarrollado por Giorgio Agamben en *Homo Sacer*.

como sostiene Agamben “la ficción implícita aquí es que el nacimiento se haga inmediatamente nación, de modo que entre los dos términos no pueda existir separación alguna. Los derechos son atribuidos al hombre (o surgen de él) sólo en la medida en que el hombre mismo es el fundamento que se desvanece inmediatamente del ciudadano” (Agamben, 1998: 163). Así, la ciudadanía se erige como el principio y fundamento de la soberanía.

Proponer a la seguridad como un derecho de todos los ciudadanos en el Plan de Transformación del Sistema de Seguridad, es dirigir hacia el resguardo del Estado la resolución de la seguridad como problema.

En consonancia, hacer de la seguridad un derecho es ubicar a los hombres bajo la regulación necesaria del poder soberano que los constituye en claras relaciones desiguales: la imposibilidad de ejercer influencia por parte de todos los ciudadanos en las proposiciones formales del poder; es decir los derechos, el mundo de las normas.

La situación que se crea promueve el encuentro de los hombres dentro de la lógica de la soberanía en posiciones desiguales. En tanto derecho, como fue señalado en el párrafo anterior, es fruto y pertenece a quienes pueden formularlo: los poderes del Estado. Y es el patrimonio de la sociedad sólo a condición de “un proceso de apropiación por parte de la sociedad civil”, como sostiene el primer punto citado arriba en torno a la seguridad como derecho.

La seguridad es patrimonio de la sociedad en tanto los hombres aceptan la proposición formal del derecho (aquí la idea de aceptar es tan sólo una expresión que no hace referencia a una instancia conciente y voluntaria en que se efectúe algún tipo de pacto, recordemos la consecuencia señalada por Agamben citada previamente en relación a las declaraciones de derechos), y se entregan al poder de gestión de la vida humana, de la vida social. Por lo tanto, la seguridad es co-producida en el plan de la participación comunitaria, por múltiples actores en la definición de qué es seguridad y que no, en condiciones de desigualdad respecto de la posición que poseen en cuanto a las instituciones del Estado.

Con fuerza de Ley

La Ley 12.154 sancionada el 15 de Julio de 1998 deja claramente expuesto en su artículo 2º que “la seguridad pública es materia de competencia exclusiva del Estado y su mantenimiento le corresponde al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. La seguridad pública importa para los ciudadanos, el goce y ejercicio de sus derechos, libertades y garantías constitucionales.”⁵⁰

La primera gran consecuencia que se desprende del principio antes citado es en términos legales la división producida entre la vida política de la sociedad, relegada al ámbito exclusivo de gestión estatal, y la vida social caracterizada por

⁵⁰ Ley Provincial de Seguridad Pública N° 12.154. Sancionada 15 de julio de 1998

ciudadanos que gozan y ejercitan sus derechos en el marco constitucional. Entonces, está formalizada la exclusión de la vida social de la política, pero aquella constituida en sus límites y posibilidades desde la esfera del Estado. Actor desde el que se politiza la vida humana.

Este aspecto se encuentra explícito en la misma ley en la relación propuesta entre las tradicionales instituciones del Estado y nuevas formas de participación comunitaria.

La Ley 12.154 sostiene que el Sistema de Seguridad Pública es desde el cual se formulan, gestionan, ejecutan y controlan las políticas de “seguridad pública desarrolladas en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, particularmente referidas a las Policías de la Provincia”. El sistema está conformado por diversos actores pertenecientes al Estado, por una lado, y a la Sociedad Civil por otro.

Desde el Estado encontramos las figuras de:

- el Gobernador de la Provincia;
- el Poder Legislativo de la Provincia;
- el Poder Judicial de la Provincia;
- el Sistema Penitenciario bonaerense;
- el Sistema de Instituciones de menores;
- el Patronato de Liberados;
- el Sistema de Defensa Civil;
- el Intendente local;
- las Policías Comunes;
- las Policías Departamentales de Seguridad;
- la Policía de Investigaciones Judiciales; y finalmente,
- la Policía de Seguridad Vial.

En cuanto al resto de los actores, propios de la esfera civil, encontramos:

- los Foros Departamentales de Seguridad;
- los Foros Municipales de Seguridad; y
- los Foros Vecinales de Seguridad.

Dicha constitución del sistema refuerza la separación antes señalada entre política, destinada a la gestión estatal, y ejercicio de los derechos, destinado a la ciudadanía, por las facultades provistas a cada grupo de actores.

Excepto las fuerzas de Seguridad, funcionarios de los primeros, junto a “Dos Diputados y dos Senadores en representación igualitaria del oficialismo y oposición”, constituyen, en la formulación de la Ley, el Consejo Provincial de Seguridad Pública. Éste junto con el Ministerio de Seguridad, están encargados de

la “elaboración de planes, proyectos y propuestas e implementación de las políticas de seguridad pública”⁵¹.

Por su parte, los diversos foros creados por la ley no cuentan con legitimidad para elaborar programas de ejecución inmediata y, en relación con las sesiones del Consejo de Seguridad, los foros sólo tienen participación a través de la invitación que puede realizarse a sus representantes: sus titulares. Los foros pueden realizar tareas de seguimiento y evaluación de programas, gestiones y acciones policiales, y pueden proponer proyectos y derivar inquietudes a través de las cadenas de relaciones que estipula la Ley:

- Los Foros Vecinales: “formular sugerencias y propuestas y solicitar informes a los titulares de las Comisarías” y “derivar inquietudes y demandas comunitarias y formular propuestas al Foro Municipal de Seguridad que corresponda”.
- Los Foros Municipales: “formular sugerencias y propuestas y solicitar informes a los titulares de las Comisarías, todo ello en su ámbito de actuación” y “derivar inquietudes y demandas comunitarias y formular propuestas al Defensor Municipal de Seguridad”.
- Los Foros Departamentales de Seguridad: “proponer medidas institucionales y planes de acción acerca de las diferentes áreas de la Seguridad Pública Provincial a los titulares de la Policía de Seguridad y a los Delegados de las Policías de Investigación y de Seguridad Vial”.⁵²

Además de estas funciones, los Foros tienen definidas por ley las capacidades de intervenir y acompañar en el desarrollo de los planes de seguridad, informar y dar asesoramiento a vecinos en los temas vinculados a la seguridad pública, y evaluar el desempeño de la policía provincial.

La descripción de las relaciones institucionales, y las capacidades referidas a cada parte por ley, muestran la división entre una esfera de la decisión política y otra, objeto en la que se aplica la medida política. La configuración de ambos espacios promueve la subjetivación desigual de los hombres desde la lógica soberana constituida por la declaración de derechos, en la medida que el Estado es gestionado por ciudadanos constituidos en funcionarios. Actores de la arena política con intereses en el campo social, con legitimidad y en posición de hacerlos prevalecer.

Otra consecuencia inmediata que trae consigo la ley 12.154, es la implicación de los ciudadanos en los procesos de politización de la vida bajo cualidades distintivas. Esto es el reconocimiento de las propiedades productivas de las relaciones de soberanía, de las relaciones de poder. Al hacer de los ciudadanos comunes, no integrantes del Estado (de las gestiones gubernamentales) no meros beneficiarios, sino partícipes de espacios y figuras

⁵¹ Ídem.

⁵² Ley Provincial de Seguridad Pública 12.154

constituidas por ley, el plan de Participación Ciudadana estataliza a la sociedad y ciudadanifica las gestiones de gobierno. Lo que se produce es un entramado de relaciones que vinculan de manera más estrecha algunas posiciones estatales con algunas otras ciudadanas.

Pensar la descripción de las relaciones institucionales-comunitarias descritas anteriormente en la época actual, ubica ante la posibilidad de reflexionar en una dimensión particular del poder definida por Michel Foucault en sus conferencias de “La Verdad y las Formas Jurídicas”: la capacidad epistemológica de todo poder.

Foucault lo piensa en relación a las sociedades disciplinarias en las que prepondera un sistema de reclusión y fijación de los individuos en instituciones que demarcan una clara distinción entre ellas y el resto del entorno social (reconociendo las claras relaciones de producción y reproducción social que dichas instituciones tienen): la fábrica, la escuela, los campos de trabajo, los hospitales, las prisiones, etc. Además, dicha característica del poder es transversal a los poderes político, económico y militar (o propiamente de coerción), y los anima, es insumo para que se desarrollen. Es a partir de esta característica del poder, que extrae el saber de las prácticas de los individuos en situación de reclusión institucional, que el poder de control se refuerza (Foucault, 1980).

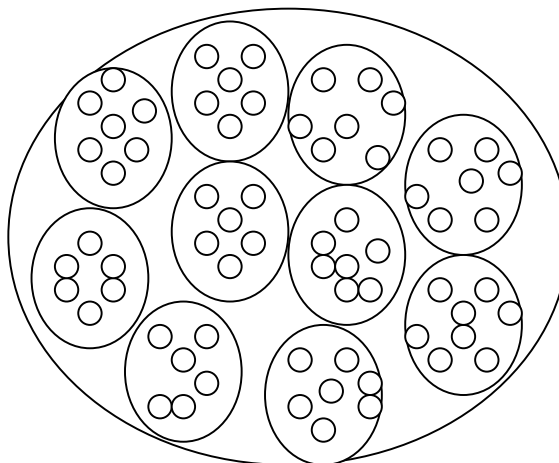
El caso de la Seguridad Pública analizado no se inscribe en el marco del sistema de reclusión propio de las sociedades disciplinarias; sino, continuando con las reflexiones de Foucault, en aquellas en que priman la regulación y el control.⁵³ En el escenario actual, se encuentra reducida la extensión en el espacio social de instituciones que busquen y logren la inscripción en ellas de la totalidad de la comunidad para procurar la normalización de los sujetos mediante la disciplina. Al disminuir la inclusión social por reclusión se encuentran las personas distribuidas en el territorio en que mantienen sus prácticas vitales, y la lógica normativa y productora de sujetos debe cambiar.

Los Foros de Seguridad conformados por actores comunitarios, son el nuevo espacio donde el poder logra producir el saber en torno a las prácticas sociales; en este caso, aquellas vinculadas a lo delictivo. De allí las funciones propuestas por la ley a realizar por estos espacios comunitarios: acciones destinadas a llevar el saber de la comunidad a los estamentos del Estado, a las instituciones policiales de la Provincia. Queda estipulado por ley un nuevo sistema de registro del saber producido por la comunidad en su dinámica diaria, y se concreta dicho sistema como dispositivo de control en la imposibilidad de los Foros de intervenir en la esfera de decisión política en la que se producen los programas de Seguridad Pública.

⁵³ La idea de primacía es sostenida por Michel Foucault en su curso titulado “Seguridad, territorio, población”, dictado en el Collège de France en 1978. En la clase del 18 de enero, sostiene que las nociones de penalidad, disciplina y control, no son secuenciales en el tiempo y desarrollo de las sociedades occidentales, sino que son características del poder que priman unas sobre otras de acuerdo al desarrollo de los dispositivos creados y promovidos para el gobierno, pero que existen conjuntamente (Foucault, 2006).

Este dispositivo tiene por virtud la creación de un espacio social en el que se inscriben los foros de manera tal que se ocupe la mayor cantidad posible de territorio, desde lo particular a lo general, de los vecindarios hasta la provincia:

Círculo mayor: foro departamental
Círculo mediano: foro municipal
Círculo menor: foro vecinal.



Además, se produce otro efecto en sentido contrario y complementario en la medida que los participantes del foro se ven implicados en la estatalización; el espacio social cuenta con agentes ciudadanos que producen la seguridad en su desigual vinculación con el Estado. El poder de policía, la vigilancia y el control se socializan más allá de las policías formalmente establecidas.

Finalmente, otra figura que aparece por creación de la Ley Provincial de Seguridad Pública, es el Defensor Municipal de Seguridad. Según el artículo 32 de la Ley, quien ocupe el cargo será elegido por votación entre los miembros del Foro Municipal de Seguridad.

De todas las figuras creadas por la ley de seguridad, esta es la que mayor relación de dependencia tiene con el Ministerio Provincial de Seguridad, que es la Autoridad de Aplicación que “ejercerá las potestades de dirección y control, y resolverá según criterios de oportunidad, mérito y conveniencia”.⁵⁴ Dicha dependencia comienza justamente en la regulación, por parte del Ministerio de los requisitos necesarios para transformarse en Defensor de la Seguridad, y porque “una vez que la Autoridad de Aplicación verifique el cumplimiento de los requisitos exigidos, los electos asistirán obligatoriamente a un curso de capacitación”.⁵⁵

Por otra parte, se busca que ocupe dicho lugar, un ciudadano argentino, con mayoría de 30 años de edad, con título secundario; que tiene las funciones de articular a actores de los Foros Municipales con los responsables locales de la Policía de Buenos Aires, proponer cursos y procedimientos “adecuados” para satisfacer las inquietudes expuestas en el Foro Municipal de Seguridad. Además,

⁵⁴ Ley Provincial de Seguridad Pública 12.154

⁵⁵ Ídem

debe verificar el accionar de las policías de su jurisdicción, recorrer el área bajo su jurisdicción para recibir inquietudes, reclamos y denuncias sobre seguridad por parte de ciudadanos y entidades comunitarias. Finalmente, con todo lo relevado realiza y eleva un informe mensual a la Autoridad de Aplicación, es decir, al Ministerio Provincial de Seguridad.

En este actor se produce la impronta más fuerte por parte de la institución encargada de la seguridad pública. La capacitación obligatoria que debe tener el Defensor de la Seguridad es el mecanismo por el cual el Ministerio entra en la esfera de la participación comunitaria como regente y regulador de su actividad. El espacio de formación es de reproducción de las normas institucionales-estatales respecto de la seguridad y de las perspectivas conceptuales desde las cuales la gestión de gobierno, en materia de seguridad, construye el problema en dicha temática.

Por lo tanto, en dicha figura, se construye un actor que grabita cumpliendo dos roles fundamentales para el sistema de seguridad: por una parte, extiende y produce a la institución dentro de la participación comunitaria y, por otra parte, funciona en la dimensión epistemológica del poder al reconducir hacia el Ministerio, las prácticas y saberes que se efectúan en el espacio público y lo producido desde los espacios comunitarios de participación. De esta manera se constituye en un agente que permite al poder de gestión reconstruir el escenario en el que los ciudadanos y delincuentes circulan y habitan la ciudad.

El problema de la responsabilidad del Estado

Cuando a la Seguridad se la instituye como problema se construye toda una serie de temas que no son subsidiarios sino integrantes del campo conflictivo que se forma: seguridad y derechos; seguridad y crisis social; seguridad, delincuencia y criminalidad.

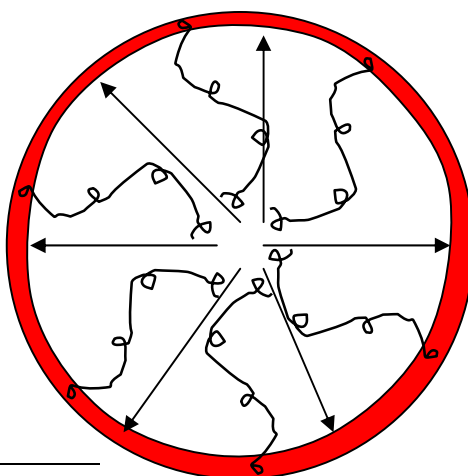
Las características de los conceptos que se utilizan para nombrar el problema son las que lo configuran y definen. De tal manera que el proceso de institucionalización permite reconocer la materialidad contingente del tema, vinculada a posiciones teórico-políticas desde las cuales se enuncia; y la nominación puede ser utilizada para dar cuenta del uso estratégico que se realiza de ella para constituir las relaciones de fuerzas y el escenario social. Como sostuviera Bourdieu en cuanto a la percepción del mundo “lo esencial de la experiencia del mundo social y del trabajo de construcción que esta experiencia implica se opera en la práctica, sin alcanzar el nivel de la representación explícita ni de la expresión verbal. Más cercano a un inconsciente de clase que a una ‘conciencia de clase’ en el sentido marxista, el sentido de la posición ocupada en el espacio social es el dominio práctico de la estructura social en su conjunto, que se ofrece mediante el sentido de la posición ocupada en esa estructura. Las categorías de la percepción del mundo social son, en lo esencial, el producto de la incorporación de las estructuras objetivas del espacio social. En

consecuencia, ¿inclinan a los agentes a tomar el mundo social tal cual es, a aceptarlo como natural, más que a rebelarse contra él”, (Pierre Bourdieu, 1984: 288-289) esto es el reconocimiento de la historicidad y posicionamiento para definir los objetos en el mundo; en éste caso el conflicto de la Seguridad.

En el Informe de Gestión de la Jefatura de Gabinete, se sostiene que la protección de los ciudadanos frente a los fenómenos delictivos es responsabilidad del Estado. De estos, los únicos que aparecen nombrados son “los relacionados con la llamada ‘pequeña criminalidad’ asociados a fenómenos de marginación social, desocupación, deserción escolar, violencia familiar, crisis de valores y expectativas de logros, e interacciones sociales fundadas en la discriminación, la intolerancia y el autoritarismo.”⁵⁶ Entonces el Estado debe proteger a los ciudadanos de la pequeña delincuencia que ejercitarían desde posiciones desafortunadas los desocupados, los no escolarizados, los integrantes de las familias en las que se ejerce violencia, aquellos que no practican los valores dominantes, quienes se ven frustrados en sus vidas por la ausencia de logros, etc. Es decir, desde el informe se propone que al flagelo de la inseguridad lo sostienen, por un lado, las prácticas que se desvían de las instituciones sociales de reproducción de la cultura dominante: el trabajo, la escolaridad, la familia; y por otro lado, las prácticas que se alejan de las creencias que promueven la paz social: crisis de valores, interacciones sociales fundadas en la discriminación, la intolerancia y el autoritarismo.



Dado que la responsabilidad del Estado es proteger a los ciudadanos, se piensa desde él las políticas que acierten a responder el diagnóstico, y la respuesta que desde el Informe de Gestión se plantea es articular políticas de seguridad con políticas de desarrollo social. Además “una sociedad debe pensar su seguridad en términos de inclusión social de sus integrantes, apoyada en ideales de justicia, igualdad, solidaridad y libertad”.⁵⁷

En un esquema se podría explicar de la siguiente manera:



⁵⁶ Informe de Gestión Jefatura de Gabinete. Jefa de Gabinete: Marta Arriola.

⁵⁷ Ídem.

- Circunferencia: el espacio social.
-  Los márgenes.
-  La inseguridad que provocan los márgenes en el espacio social.
- → Políticas de inclusión.

En la misma línea de clasificación de delitos, en el Informe de Gestión de la Jefatura de Gabinete elaborado bajo la dirección de Marta Arriola se sostiene que las tres problemáticas frente a las cuales se enfrenta constantemente son: minoridad, violencia familiar y adicciones. El reconocimiento de esos problemas como propios de la actividad policial significa circunscribirlos en el ámbito de la seguridad y estos aspectos, junto con las relaciones establecidas entre los fenómenos delictivos y la pequeña criminalidad, definen un campo de acciones posibles desde la política para la resolución del conflicto. Entonces quedan definidos los problemas que promueven la inseguridad y sobre los que hay que ejercer las acciones gubernamentales para su resolución.

En este planteo del problema de la seguridad, los márgenes y quienes los habitan quedan estigmatizados como los causantes de la inseguridad, habitan el espacio social que por su degradación concentra las prácticas que abonan el problema de la delincuencia y la pequeña criminalidad. El espacio social se vería libre de estos flagelos si sobre el margen pudiese lograrse el desarrollo, si las políticas de inclusión obtuviesen sus cometidos.

Pero mientras tanto, lo que queda construido es un área de la sociedad en la que se ubican los motores de lo inseguro, y la sensación de inseguridad se sirve de los estereotipos marginales para aumentar su intensidad; las acciones policiales se concentran en delimitar espacialmente los “márgenes” tomando como blanco de su hacer a las personas que habitan el problemático espacio social; desde la esfera política tienen figuras a las que remitirse para argumentar la segregación que hace de algunos agraciados y de otros condenados.

El autoritarismo simple y el espacio social a marginar

En materia de seguridad ciudadana la gestión de Carlos Ruckauf está signada por la orientación legislativa hacia políticas que dejan por fuera la participación comunitaria y promuevan mayor impronta policial en la resolución de los conflictos. No existen documentos al respecto de la esfera social como espacio desde el cual construir y promover seguridad.

Durante la gestión de Carlos Ruckauf la concepción de la Seguridad como derecho y proceso que debe ser promovido y construido por los ciudadanos da lugar a una noción menos extendida en cuanto a los responsables que deben resguardarla. De esta manera, el Estado y las instituciones correspondientes de la Seguridad y las fuerzas policiales son garantes exclusivos del derecho.

El esfuerzo de la gestión se centró en la reconstrucción de las capacidades policiales para accionar en situaciones de inseguridad, desarticuladas durante la intervención policial de fines de 1997 y comienzos de 1998. Legalmente la Seguridad continuó formulada como derecho dado que la Ley 12.154 siguió en vigencia, pero su espíritu fue abandonado. La participación ciudadana quedó desarticulada por la no implementación de acciones y recursos necesarios para su funcionamiento. Todos los espacios y mecanismos prefigurados por la Ley Provincial de Seguridad Pública no se llevaron adelante, salvo algunas experiencias sostenidas por actores locales dentro de cada municipio. Pero la iniciativa dejó de ser una política activa de la gestión de gobierno, e inclusive se llevó adelante el intento de derogación de la ley mencionada anteriormente.

El Estado provincial tomó a su cargo la regulación del problema asegurando para los ciudadanos el resguardo de la integridad personal y la propiedad privada. El mecanismo que utilizó fue la localización del flagelo de la inseguridad en los márgenes sociales, la marcación de los espacios promoviendo la segregación social sin mediar encuentro alguno entre la gestión de gobierno y los habitantes de las villas miseria. La política de participación social es abandonada frente a la presencia policial con capacidad de represión de los delincuentes para la supresión de los delitos.

El escenario social dejó de ser visto como lugar de construcción de la seguridad y fue entendido como espacio de conflicto entre “ciudadanos” y “delincuentes”. En esta concepción la inseguridad se regula desde el Estado, no desde la promoción de intervenciones de actores sociales sino desde el ejercicio del poder legítimo de la fuerza sobre aquello que se ubica fuera del pacto social.

La implicación ciudadana y la localización delictiva

Tras la salida de la Gobernación bonaerense de Carlos Ruckauf y la asunción de Felipe Solá, retoma la dirección del Ministerio de Seguridad León Arslanián, uno de los ideólogos de la perspectiva de la Participación Comunitaria en la provincia de Buenos Aires.

La gestión anterior caracterizada por el abandono de políticas en seguridad con eje en la dimensión social del problema desarticuló por abandono de conducción política y técnica los espacios de participación comunitaria formulados en la ley 12.154. Dada la vigencia de dicha ley las políticas de participación ciudadana son puestas en ejercicio por la gestión de Solá.

La implementación se llevó adelante a partir de un proceso de formación para actores sociales de los barrios y municipios, que introdujo los nuevos lineamientos políticos y teóricos de gestión en seguridad. Para los espacios de encuentro se produjeron distintos materiales gráficos para difundir entre los actores comunales convocados: *Cuadernos del Foro*; *Programa C.E.R.C.A Mapa Vecinal de Prevención del Delito*; *Mujeres por la Paz en los Foros de Seguridad*; *La Ley Provincial de Seguridad Pública 12.154*; y *Cuadernos de Capacitación*.

En *Cuadernos del Foro 1/ La Participación Comunitaria: un nuevo modelo democrático en la construcción de la seguridad* se expone el marco teórico para pensar la gestión de la seguridad desde la Participación Comunitaria. Se argumenta reestablecer una nueva relación entre Estado-Mercado-Sociedad Civil, dado que los modelos de gestión basados en la representación política perdieron su legitimidad en la subordinación de la política ante la economía y el mercado: “Es también cierto que la legitimación del Estado con base exclusiva en la democracia representativa se agotó por su creciente distanciamiento de la mayoría absoluta de la sociedad. La política se subordinó a la economía, dominada por un sector financiero que busca riqueza sin producción”⁵⁸. Y, por otra parte, se cuestiona las posibilidades del mercado en la organización de la dinámica social porque éste es incapaz de llevar adelante acciones sociopolíticas de interés público sin promover la inequidades y desigualdades sociales: “Los argumentos ante el fracaso estrepitoso del esperado ‘derrame’ que nunca se produjo fueron que las ‘disfunciones’ del mercado y los problemas de ‘equidad’ siguen aportando argumentos económicos de peso para la intervención estatal, pero que esta intervención debía ser ‘renuente’, ‘módica’, ‘amistosa’ con el mercado”.⁵⁹ Por otra parte, la argumentación continúa sosteniendo que “tanto el estatismo como el neoliberalismo dejan a la sociedad en un segundo plano”⁶⁰

⁵⁸ Cuadernos del Foro 1/ La Participación Comunitaria: un nuevo modelo democrático en la construcción de la seguridad. Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Participación Comunitaria.

⁵⁹ Ídem.

⁶⁰ Ídem.

Para reordenar las relaciones entre el Estado, el Mercado y la Sociedad Civil se propone la formula de un “Estado socialmente controlado y un mercado orientado a favor de los intereses populares”⁶¹ En consonancia con ello y dando preponderancia a la esfera social trabaja la noción de “civilidad” definida como “la actitud individual de preocupación por el bien público, [que] transmite la idea de espíritu público que se perdió en la sociedad de mercado. Es la conducta de una persona cuya auto-conciencia individual está prácticamente determinada por su conciencia colectiva”⁶². De esta manera se reconfigura la legitimación del Estado como regente de la dinámica social convocando a los sujetos desde las prácticas de civilidad: la implicación de los “ciudadanos” hacia un espacio plausible de ser regulado por aquella metainstitución. En oposición queda constituida otra región dominada por la incivilidad pero en condiciones de ser regulada por fuerzas de seguridad. Por un lado, los ciudadanos y la esfera pública y por el otro, la amenaza del orden interior por prácticas sin conciencia colectiva.

La participación se lleva adelante para esta perspectiva de seguridad pública en el espacio público “visto como un espacio autónomo en relación con el espacio político, un escenario de construcción de discurso, un lugar donde se realiza la interacción subjetiva de, ciudadanos Concientes, Organizados, Solidarios y Participativos”. Si se tiene presente la conformación de los espacios creados por esta política pública en la Ley 12.154⁶³ denominados como “públicos no estatales”, y a los que se refiere en el trabajo anteriormente, es posible reconocer el sistema de embudo y selección mediante el cual se definen los ciudadanos aceptados para participar. Son sujetos aceptables aquellos que se encuentran inciertos institucionalmente desde la formación educativa y profesional y quedan al descubierto los límites que dejan por fuera a quienes se encuentran en los márgenes: los atropellados por las “inequidades neoliberales.

Finalmente, en Cuadernos del Foro 1/ La Participación Comunitaria, se expone a la “esfera pública no estatal” como espacios de participación comunitaria diferentes de aquellos vinculados a la representación política: “espacios de formación de opinión y voluntad política, se trata de una tercera dimensión de la vida pública, diferente del gobierno y del mercado”. Paradójicamente y en oposición a lo expresado, más adelante se enuncia que “las contramarchas efectuadas desde 1999 dejaron sin direccionalidad técnico-política y sin acompañamiento directo a estos espacios de participación ciudadana”. Los hechos mostraron la implicación compleja que hay entre gestión gubernamental y los foros como espacio de participación ciudadana en la esfera pública. Los conceptos distinguen y esquematizan lo que se presenta como relación y ejercicio del poder soberano.

⁶¹ Ídem.

⁶² Ídem.

⁶³ Ley Provincial de Seguridad Pública 12.154

Mapa Vecinal de Prevención del Delito (MVPD)

En consonancia con las consecuencias de implicación de actores sociales que promueve la Participación Ciudadana respecto a registrar el saber social en cuanto a prácticas no normalizadas, la gestión de Solá desarrolló la técnica de confección del “mapa delictivo” por parte de los vecinos. Desde el Ministerio de Seguridad se sostiene que “es una primera experiencia de sistematización de información aportada por los vecinos a través del trabajo con los foros de seguridad”.⁶⁴

El argumento que justifica el funcionamiento del dispositivo se basa en que a partir del Mapa Vecinal se sortean los puntos oscuros que deja la confección del mapa delictivo desarrollado por el Ministerio de Seguridad de la Provincia. Por otra parte emerge información sobre hechos que no son denunciados dado que junta y centraliza la percepción que los vecinos tienen en cuanto a las zonas de pertenencia y las situaciones que consideren poco seguras o peligrosas.

En la construcción del Mapa intervienen “los foros vecinales de Seguridad, los vecinos, las instituciones gubernamentales y no gubernamentales y personal policial, con el asesoramiento del personal técnico de la Subsecretaría de Participación Comunitaria”. Es una instancia de cruces entre la gestión política y actores sociales, en la que las normativas propias del Estado se introducen en los dichos de los vecinos y Foros vecinales, porque el registro de las prácticas percibidas como poco seguras o peligrosas pasa por la clasificación en tipologías de delitos definidos desde el Ministerio en un Listado De Conflictos: 1- Conflictos de Índole Social; 2- Conflictos Sobre Espacios Públicos Inseguros; 3- Delitos. Dentro de cada gran clasificación existe una cantidad de tópicos.

Para llevar adelante el registro se entrega a los participantes del espacio creado por el Ministerio para la confección del MVPD dos planillas en las que se especifica el “Listado de los Participantes del MVPD”, quedando en claro, en una, todos los datos de condición civil; y en otra, el registro de conflictos. Los datos recavados son enviados al Ministerio de Seguridad y a las comisarias propias de cada jurisdicción. Queda construido un insumo para la policía que marca geográficamente los problemas y además fortalece nuevos hábitos de construcción de la moral ciudadana; en los conflictos que molestan a los ciudadanos la policía tiene que actuar.

En esta técnica es posible reconocer la dimensión epistemológica del poder reseñada anteriormente. La confección de los MVPD obtiene de las prácticas y las experiencias vitales de los vecinos el saber que permite construir espacios geográficos y actividades humanas para el marcaje, para que sean reconocidos y definidos por la dimensión policial del poder (esto es más que decir la institución policial) como modos de habitar y transitar el espacio social de manera indebida. La norma surge de la relación entre instituciones del Estado y actores sociales que

⁶⁴ Programa CERCA. Mapa vecinal de Prevención del Delito.

se juntan extendiendo la dimensión policial del poder desde posiciones sociales específicas que dejan por fuera a otras: las que no puede alinearse por su condición con las normas del poder estatal y la moral de los vecinos de la zona.

Conclusiones

A partir del reconocimiento de continuidades y discontinuidades se reconstruyeron dos estrategias políticas para el tratamiento del problema de la seguridad en la provincia de Buenos Aires. Cada una se constituyó en una tensión conceptual y programática con la otra. Cuentan con diferencias excluyentes que las definen desiguales y mantienen puntos en común que las acercan. Las estrategias pensadas desde los tres niveles analíticos presentan temporalidades diferentes, los lineamientos de orden social, judicial y policial operan a lo largo de las gestiones alternando su primacía.

Ambas gestiones construyen la seguridad como problema y lo reconducen a la esfera estatal como ámbito exclusivo para su tratamiento y resolución. La inseguridad está constituida en conflictos que deben ser resueltos y su tematización orienta el problema hacia el orden de los derechos civiles del ciudadano y sociales de la comunidad. Ejemplos de lo antedicho son para la estrategia de Mano Dura la presencia del componente policial (institución del Estado), y el resguardo del ciudadano y sus derechos como argumento constante en discursos oficiales. En cuanto a la Participación Comunitaria opera en la línea propuesta la declaración de la seguridad como derecho social y la co-gestión de espacios públicos no estatales (Foros de Seguridad).

En la perspectiva de Mano Dura se rastrea el reconocimiento del otro fundado en posiciones clasistas que simple en su posición autoritaria y transparente identifica las posiciones sociales diferenciadas entre víctimas de la inseguridad y quienes la ejercen. Aquellos que viven en barrios pobres, en las villas miseria serían los únicos causantes del problema, y de este modo son quienes se constituyen en blanco de la acción policial. La Mano Dura propuso un escenario de violencia, caos y conflicto que tenía en la figura del “delincuente” al peligro social, factor de desorden en materia de seguridad.

En el análisis de esta perspectiva es invariante la primacía del componente policial y el rasgo marginal. De esta forma, el diagnóstico de la realidad elaborado respondía a una lucha abierta frente a los ilegalismos menores (Foucault, 1991) cometidos por los habitantes de villas miseria: espacio social continente de los culpables de la inseguridad. Por lo tanto, la red de relaciones complejas entre instituciones estatales y actores sociales no aparece en la Mano Dura. De aquí es posible pensar la prefiguración de sujetos sociales invocados desde la condición de ciudadanos y víctimas por un lado, y delincuentes por otro, mientras quedan desestimadas relaciones comunitarias posibles.

La marginalización se encuentra fundada en discursos oficiales y en la esfera del derecho. Por un lado, funcionarios de la gestión de Mano Dura se refieren a la distinción entre el ciudadano y el delincuente situado geográficamente en las villas miseria; y por otro lado la noción de peligrosidad del sujeto que aparece en las modificaciones al CPP en la Ley 12.405. La noción de peligrosidad fue lo distintivo en lo penal actuando como dispositivo de marginalización y control social, a la vez que la limitación de la excarcelación fue el modo penal de abordaje

del problema profundizando en sus características excluyentes. De esta manera, la estrategia acentuó su carácter represivo y penal.

El desarrollo de la política de Mano Dura concibió a la bonaerense en tanto institución policial como fuerza sin ataduras para poder intervenir en el delito. Es así como se otorgaron ciertas atribuciones que liberaron las formas de represión coercitiva hacia el delincuente. Lo que prevaleció por sobre todas las cosas fue combatir el delito sin impedimentos legales. Se desarrolló un accionar marcado por la rigidez y severidad en el tratamiento de los delincuentes.

Este momento estuvo marcado por el protagonismo de lo policial en la resolución de los conflictos desatados en lo urbano como ámbito especialmente peligroso, violento y conflictivo. Surgió la posibilidad de efectuar requisas policiales a quien se creía sospechoso y se liberó la toma de declaración policial con validez penal a quienes se detenía. La institucionalización del problema de la seguridad llevó a privilegiar acciones centradas en un mayor protagonismo policial por sobre la justicia y lejos de la participación ciudadana, esto mostró claramente el carácter policíaco de la estrategia de Mano Dura.

La perspectiva de Participación Comunitaria se constituyó desde y mediante la promulgación de la seguridad como derecho social para todos los ciudadanos de la provincia de Buenos Aires. De este modo se construyó al espacio social al modo que la matriz teórica política liberal de la modernidad pensó las relaciones sociales configuradas desde la dinámica consenso o ruptura. Por un lado, los ciudadanos en su relación constitutiva con el Estado y por otro los delincuentes en su relación constitutiva con éste. La metainstitución estatal configura el adentro y el afuera desde la formalidad del derecho; lugar desde el que se tipologizan las conductas humanas otorgándoles posibilidades o castigos legítimos. El modelo de Participación Comunitaria al plantear la seguridad como derecho, la postula como el espacio privilegiado de ciudadanización. Esta perspectiva centró su accionar en la primacía del componente cívico destacando el rol y la participación ciudadana en la instancia resolutive del problema de la seguridad.

Se invoca a los ciudadanos como agentes activos responsables de conductas y acciones que prioricen el bienestar y desarrollo de la esfera pública. En documentos oficiales se promueve la participación activa en el ejercicio de la política de seguridad, mientras que a los agentes de inseguridad se los construye desde la posición de marginalidad social configurada por la exclusión efectuada por modelos políticos neoliberales. Este es un rasgo que se mantiene en relación con la otra perspectiva. El desigual lugar ocupado en la esfera social sería motor de prácticas que se alejan de la moral social dominante, definida en textos oficiales como la cultura del trabajo, la sobriedad personal vinculada al alejamiento de drogas y demás sustancias tóxicas, el no ejercicio de la violencia en las relaciones.

Esta estrategia se implementó en dos direcciones. Por un lado, mediante dispositivos de participación en espacios colectivos de encuentro que contuvo

actores sociales exclusivos del tema, involucrados en organizaciones, instituciones y acciones públicas, funcionarios de Estado y agentes policiales: los Foros de Seguridad Ciudadana. Por otro lado, la redefinición del dispositivo de control anclado en la reorganización de la institución policial.

Desde los foros, los participantes de la esfera pública configuraron el territorio a partir de la localización del problema: los delitos que sabían se cometían en su área de experiencia cotidiana. La nominación de las prácticas referidas se normatizó de acuerdo a las clasificaciones delictivas que propuso el poder policial. El espacio social se construyó entre la moral pública de los integrantes y los parámetros legítimos de acción definidos por la institución policial. Las formas de vida de los integrantes de foros quedaron fuera de cuestionamiento y dentro del orden propuesto desde la esfera estatal. Mientras que los otros fueron contruidos en oposición a aquel orden. Se los hizo habitar, por ejercicio de demarcación de haceres sociales permitidos, un espacio exterior que irrumpe desordenando y amenazando a la sociedad civil.

La participación ciudadana, inclusiva en su espíritu, es la reafirmación de prácticas sociales concebidas como legítimas frente a otras moralizadas negativamente. Es posible ver la definición de modos de vivir que son exclusivos en una dirección bastante acotada: la represión de ilegalismos menores.

Esta perspectiva relega formalmente la noción de represión coercitiva sobre la delincuencia. La idea de represión del delito es proporcional a mayor control policial. El objetivo es minar de policías los espacios considerados inseguros a través de los operativos de saturación, sumando efectivos para patrullar la ciudad, desligándolos de realizar tareas administrativas para generar mayor control social.

Si bien más control policial implica sumar presencia institucional, la gestión centralizará su política en articular el control vinculado a una ética de la función policial. Esta idea se proyectó desde diferentes dimensiones: cambio curricular para la formación de policías, políticas de descentralización, creación de nuevas policías, exoneraciones a oficiales implicados en delitos y fomento de participación ciudadana.

Lo que se puso en juego desde esta estrategia fue una concepción que reforzó la idea del pacto social. Lo hizo a través del derecho para construir y fomentar una moral institucional. Los límites del accionar policial debían quedar al resguardo de la civilidad y desterrar la sensación de igualdad entre policía y delito. Es así como fueron desarrolladas acciones tendientes a cambiar la idea de que la institución fuese netamente policial, se impulsó la figura de un agente civil como actor protagónico para organizar y controlar el funcionamiento de la bonaerense, y de esta manera se subordinó el componente policial a lo civil.

Civilidad, policiamiento y marginalidad

Las estrategias aquí mencionadas pueden ser leídas en el juego de primacías de tres conceptos que guían la gestión en materia de seguridad ciudadana en la provincia de Buenos Aires: civilidad, policiamiento y marginalidad. Estos operan a modo de tríada legitimando, primando y determinándose uno por sobre el otro. Siempre se encuentran vigentes en ambas estrategias, conforman pares de funcionamiento, se relegan y se alternan ubicándose en primeros y segundos planos.

La civilidad aparece en la potenciación de las conductas públicas de desarrollo colectivo, la consolidación del pacto social como horizonte ético de las voluntades ciudadanas y la implementación de acciones de institucionalización de una moral ciudadana.

El policiamiento se reconoce en la incorporación de prácticas de control y represión en las acciones cotidianas del ciudadano. La subjetivación se efectúa desde los parámetros normativos de la institución policial y el vértice formal del derecho. Así, la construcción del mapa vecinal, el rol de la policía en la coordinación de los foros son algunas de las políticas que conllevan este rasgo en su accionar.

Finalmente el concepto de marginalidad se refiere a la forma que toma la relación con el “otro social” en materia de seguridad ciudadana. Esta característica que parece regida históricamente por la dualidad civilización o barbarie, se manifiesta en forma de peligrosidad, exclusión, estigmatización, localización de márgenes y focalización del control.

La estrategia de Participación Comunitaria orientó sus políticas haciendo primar el rasgo de civilidad y policiamiento, sin dejar de operar con el componente de marginalidad. En materia de seguridad se aceptaron los mecanismos de inclusión del ciudadano en espacios de contención y participación, y al mismo tiempo se dispusieron nuevos canales de diálogo y encuentro entre estos y la institución policial, instancia que implicó la hibridación de rasgos característicos propios de cada componente y propuso el policiamiento de los sujetos sociales mediante la adopción de prácticas de control y disciplinamiento social. Cruzándose con lo anterior, el rasgo de marginalidad se mantiene en la selección de los modos de vivir que son legitimados como la moral pública aceptada que guiaría una ética ciudadana.

Avanzando en el tiempo, desde su aparición en 1997, la tríada conformada desde la Participación Comunitaria, gira otorgando preponderancia al elemento policial en el resguardo de la seguridad. Aparece una fuerza policial diseñada para diferenciarse de la vieja bonaerense, con el rol fundamental de reconstruir lazos entre el poder de policía del Estado y los ciudadanos. Una fuerza con una nueva identidad, guiada por los patrones de la eficacia y eficiencia que debe provocar nuevas imágenes respecto de aquellos a quienes debe cuidar.

Mientras que en la estrategia de Mano Dura primaron los rasgos de marginalización con un fuerte componente coercitivo ante el delito, en la Participación Comunitaria se primaron componentes potenciadores de una civilidad articulada por la creación de espacios y figuras que resaltan la configuración del ciudadano moderno. Si la perspectiva de Mano Dura separó a los actores antes mencionados, y trabajó sobre los márgenes desde el marcaje de dos zonas que no debían vincularse: centro y periferia, la perspectiva de P.C. vinculó a los sectores civiles con las fuerzas de seguridad promoviendo un proceso de ciudadanización en el involucramiento de los individuos en (y con) las prácticas y lógicas propias del accionar policial.

Bibliografía.

Ernesto Laclau, Slavotj Zizek, Judith Butler “Identidad y hegemonía”,

- Agamben, Giorgio. 1998. *“Homo Sacer, El poder soberano y la nuda vida”*. Valencia. Editorial Pretextos.
- Bourdieu Pierre. 1984. *“Sociología de la Cultura”*. México. Editorial Grijalbo.
_____. 1987. *“Cosas Dichas”*. Barcelona. Editorial Gedisa
- Castel Robert. 2004. *“La inseguridad social ¿qué es estar protegido?”*. Buenos Aires. Editorial Manantial.
- Deleuze Gilles. 2000. *“Posdata de las Sociedades de Control”*. Editorial Pre-texto.
- Diaz Larrañaga Nancy, *“Temporalidades”*. Colección Campo Social. Editorial de la Universidad Nacional de La Plata. 2006
- Donzelot, Jacques. *“La Policía de la Familia”*. Editorial Pre –Textos. 1979
- Foucault, Michel. 1996. *“Genealogía del racismo”*. Editorial Altamira.
_____. 1996. *“La vida de los hombre infames”*. Editorial Colección Caronte Ensayos.
_____. 1980. *“La Verdad y las Formas Jurídicas”*. Editorial Gedisa.
_____. 1981. *“Las Redes del Poder”*. Revista anarquista Barbarie. N-º4 y 5.
_____. 1979. *“Microfísica del poder”*. Editorial Las Ediciones de la Piqueta.
_____. 1991. *“Vigilar y Castigar”*. Editorial Siglo XXI
_____. 1991. *“La Arqueología del Saber”*. México. Editorial Siglo XXI.
_____. 2006. *“Seguridad, Territorio y Población”*. Editorial Fondo de Cultura Económica.
- Felipe Fucito. 1999. *“Sociología del Derecho”*. Editorial Universidad. 2da Edición.

- Laclau, Ernesto; Zizek, Slavoj; Butler, Judith. 2003. *"Contingencia, Hegemonía y Universalidad, Diálogos contemporáneos de la izquierda"*. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.
- Rossana Reguillo. 2000. *"Identidades culturales y espacio público. Un mapa de los silencios"*. Sao Paulo. X Encuentro Latinoamericano de Facultades de Comunicación Social.
- Rotker, Susana. 2000. *"Ciudadanías del Miedo"*. Caracas. Nueva Sociedad.

Fuentes Documentales

Ley Provincial N° 12405. Modificación a los artículos 141, 151, 159, 166, 169 y 171 de la Ley 11.922 y su modificatoria Ley 12.278 -Código Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires. Sanción: 22 de Febrero de 2000. Archivo Legislativo de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires.
www.hcdiputados-ba.gov.ar

Ley Provincial N° 12.154. Ley Provincial de Seguridad Pública. La Plata 5 de Agosto de 1998. Honorable Legislatura de Provincia de Buenos Aires.

Ley Provincial N° 13.183. Ley Provincial de Reforma del Código Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires. Sanción: 6 de Abril de 2004. Honorable Legislatura de Provincia de Buenos Aires.

Ley Provincial N° 13.083. Autorización de Fondo para la Transformación de los Sectores Públicos Provinciales. Sanción: 3 de Julio de 2003. Honorable Legislatura de Provincia de Buenos Aires.

Ley Provincial N° 11.922. Reforma del Código Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires. Sanción: 23 de Enero de 1997. Honorable Legislatura de Provincia de Buenos Aires.

Ley Provincial N° 12.155. Reforma de la Carta Orgánica de las Policías de la Provincia de Buenos Aires. Sanción 15 de Julio de 1998. Modificada 07 Julio de 1999. Honorable Legislatura de Provincia de Buenos Aires.

Ley Provincial N° 12.278. Modificación del Código Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires. Sanción 04 de Marzo de 1999. Honorable Legislatura de Provincia de Buenos Aires.

Ley Provincial N° 12.574. Solicitud de Financiamiento para Equipamiento en Seguridad Pública. Sanción: 20 de Diciembre de 2000. Honorable Legislatura de Provincia de Buenos Aires.

Decreto Provincial N° 528. Vétase en el inciso 8) del Art. 294 de la Ley 11.922 y su modificatoria 12.278 -Código Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires. Honorable Legislatura de la Provincia de Buenos Aires. 7 de julio de 2000.

Decreto Provincial N° 1.850. Proyecto de Texto Ordenado del Decreto 4.574/98. La Plata, 4 de julio de 2001.

Decreto provincial N° 1824. Funcionamiento policial en la provincia de Buenos Aires. La Plata. 28 de Julio de 1996.

Ley Provincial N° 13482. Ley unificación y armonización de las normas de organización de las policías de la provincia de Buenos Aires. Honorable Legislatura de la Provincia de Buenos Aires.

Ley Provincial N° 13210. Ley organización de las Policías Comunes de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Ley 13210. Honorable Legislatura de la Provincia de Buenos Aires. Sanción 9 de junio de 2004.

Decreto Provincial N° 2419/04. Ley organización de las Policías Comunes de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires 5 de octubre.

Ley Provincial N° 13080. Ley que permite la intervención de fuerzas nacionales en territorio provincial. Sanción 16 de julio de 2003. Promulgada 18 de julio de 2003

Ley Provincial N° 13.204. Sustituye el artículo 25, el Capítulo IV del Libro II, el Libro III y deroga los artículos 50 y 51 de la Ley 12155, Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires. Honorable Legislatura de la Provincia de Buenos Aires. Sanción: 26 de junio de 2004.

Decreto Provincial N° 3.326. Reglamentación de la ley 13201. Reordenamiento de los grados y escalafones de las policías de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, 30 de diciembre de 2004.

Ley Provincial N° 13.202. Creación de la Policía Buenos Aires 2 de la Provincia de Buenos Aires. Honorable Legislatura de la Provincia de Buenos Aires.

Decreto Provincial N° 2988. Creación de la Policía Buenos Aires 2 de la Provincia de Buenos Aires. 30 de diciembre de 2004.

Mensaje N° 1312 del Gobernador Felipe Solá. La Plata. Ley de creación de la Policía Buenos Aires 2. 17 de mayo de 2004.

Resolución Ministerial N° 1625/04. Policía de Distrito. Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires. La Plata, 26 de octubre de 2004.

Mensaje N° 1308 del Gobernador Felipe Solá. Creación de la Policía Comunal de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, 17 de mayo de 2004.

Resolución Ministerial 0N° 1546/04. Policía Comunal. Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, 15 de octubre de 2004.

Ley Nacional 24.059. Ley de Seguridad Interior. Congreso Nacional de Argentina. Sanción: 18 diciembre 1991. Promulgación: 6 enero 1992.

Ley Provincial N° 12884. Modificación del artículo 8° de la Ley 12.155. Uso de arma Privada. Honorable Legislatura de la Provincia de Buenos Aires. Sancionado: 18 de abril de 2002.

Ley 13482. Ley de unificación de las normas de organización de las policías de la provincia de Buenos Aires. Honorable Legislatura de la Provincia de Buenos Aires. Mayo de 2006.

Fundamentos de la Ley Provincial N° 11.922. Archivo Legislativo de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. 30 de Mayo de 1996.

www.hcdiputados-ba.gov.ar.

Fundamentos de Ley N° 12.405. Archivo Legislativo de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. 22 de Febrero de 2000.

www.hcdiputados-ba.gov.ar

Fundamentos de la Ley Provincial N° 13.183. Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. 2 de Abril de 2004.

Fundamentos de la Ley N° 13188. Proyecto de Ley que declara el estado de emergencia de las policías de la provincia de Buenos Aires. La Plata 23 de abril de 2004. Honorable Legislatura de la Provincia de Buenos Aires.

Arriola, María Marta; Lugones, Luís Enrique. Lo Público no Estatal y Seguridad: Participación Comunitaria en la provincia de Buenos Aires. Méjico. Octubre 1999

Diario de Sesiones. Senado de Buenos Aires. 5° Sesión Ordinaria. 6 Abril de 2004.

Diario de Sesiones. Senado de Buenos Aires. 1ra Sesión Ordinaria. Discurso Fin de Gestión Duhalde. 01 de Marzo de 1999.

Diario de Sesiones. Senado de Buenos Aires. 3ra Sesión Ordinaria. Discurso Apertura Ruckauf. 15 de Marzo de 2000.

Diario de Sesiones. Senado de Buenos Aires. 1ra Sesión Ordinaria. Discurso Apertura de Solá. 01 de Marzo de 2002.

Petitorio. Marcha de J.C Blumberg. 31 de Agosto de 2006. Fundación Axel.

Petitorio. Marcha de J.C Blumberg. 01 de Abril de 2004. Fundación Axel.

Secretaria de Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires. Documento “Superpoblación en Unidades Penitenciarias y Comisarías de la provincia de Buenos Aires”. Año 2002.

Reglamento del Foro Municipal de Seguridad. Ley de Seguridad Pública de Participación Comunitaria 12.154.

Reglamento Interno (sugerido) del Foro Municipal de Seguridad. Ley de Seguridad Pública de Participación Comunitaria 12.154.

Cuadernos del Foro. 1/ La participación comunitaria: un nuevo modelo democrático en la construcción de la seguridad. Subsecretaría de Participación Comunitaria. Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

Cuaderno de Capacitación. 1/ Qué es un foro? Subsecretaría de Participación Comunitaria. Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

Escuela de Participación Comunitaria en Seguridad. Subsecretaría de Participación Comunitaria. Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

Discurso de asunción de León Arslanián como Ministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. 13 de Abril de 2004

Foro/Institución: Asociación Civil Caminitos de colores-Centro de día Dr. Ramón Carrillo. Descripción de la Experiencia. Distrito La Matanza.

Programa C.E.R.C.A. Control de Evaluación de Respuesta, Calidad, y Actitud del Servicio de Policía Local. Subsecretaría de Participación Comunitaria. Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

Programa C.E.R.C.A. Control de Evaluación de Respuesta, Calidad, y Actitud del Servicio de Policía Local. Mapa Vecinal. Subsecretaría de Participación Comunitaria. Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

Mujeres Por la Paz en los Foros de Seguridad. Subsecretaría de Participación Comunitaria. Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

Lic. Marta Arriola, Jefa de Gabinete. “Informe de Gestión de la Jefatura de Gabinete”.

Encuentro Provincial de Foros de Seguridad. Discurso de apertura de León Arslanián. 7 de Julio de 2004. La Plata.

Encuentro Provincial de Foros de Seguridad. Discurso de cierre de León Arslanián. 7 de Julio de 2004. La Plata.

Encuentro Provincial de Foros de Seguridad. Discurso del Gobernador de la Provincia de Buenos Aires Ing. Felipe Solá. 7 de Julio de 2004. La Plata.

Fuentes Periodísticas

Clarín.com

“Para Arslanián no hay una amnistía encubierta”. Sección: Sociedad. País: 22 de Marzo de 1999.

“Reforma policial: dicen que hay puntos confusos”. Sección: Sociedad. 11 de Marzo de 2000.

“Las claves de lo que pidió la gente: leyes más duras y justicia efectiva”. Sección: El País. 3 de Abril de 2004.

“Ruckauf quiere volver a tener un jefe de policía”. Sección política. 30 de diciembre de 1999.

“Rukcauf: promesas a la bonaerense”. Sección política. Diciembre de 1999.

“Una relación en ascenso”. Sección Política. 28 de octubre de 1999.

“Rukcauf designó un policía al frente de la bonaerense”. Sección Política. 8 de diciembre de 1999.

“Estudian darle más poder a la policía”. Sección Sociedad. 23 de diciembre de 1999.

“El desafío de Rukcauf”. Sección Política. 31 de octubre de 1999

“Ruckauf usa la estadística para imponer la mano dura”. Sección Política. 13 de Febrero de 2000.

“Ruckauf volvió a respaldar la política de Mano Dura”. Sección Sociedad. 1 de Octubre de 2000.

“Recurso contra Ruckauf”. Sección Sociedad. 28 de Octubre de 2000.

“Ruckauf pedirá más poderes para la policía Bonaerense”. Sección Sociedad. 4 de Enero de 2000.

“La policía no tendrá el poder que pidió Ruckauf”. Sección Política. 10 de febrero de 2000.

“Ruckauf largo con un gran acto y advertencia a los delincuentes”. Sección Política. 11 de Diciembre de 1999.

“Ruckauf confirmó a Rico y va a consultar a Patti”. Sección Política. 31 de Octubre de 1999.

“Solá: la policía debe subordinarse al poder civil”. Sección Política. 29 de Junio de 2002.

“Echaron a 170 policías de la bonaerense”. Sección Sociedad. 8 de Agosto de 2002.

“Solá promete mano firme para marcar el rumbo a la bonaerense”. Sección Sociedad. 15 de Agosto de 2002.

“Empiezan las operativos conjuntos de prevención”. Sección Sociedad. 31 de Agosto de 2000.

“Más gendarmes patrullarán las calles del conurbano”. Sección Sociedad. 3 de Julio de 2003.

“Quiero con saturar con policías las calles de la Provincia”. Sección Policiales. 28 de Septiembre de 2003.

“Solá hizo autocrítica y declaró en emergencia la seguridad”. Sección Sociedad. 3 de Abril de 2004.

“A la bonaerense se la cambia ahora o nunca”. Sección Política. 10 de Octubre de 2004.

LaNación.com

“Ya hay polémica por la reforma policial que impulsa Arslanián”. Sección: Política. 27 de Julio de 2003.

“Cada vez hay más inocentes muertos por balas policiales”. Sección Información Gral. 3 de Abril de 2001.

“Bajo Sospecha”. Sección Enfoques. 6 de Octubre de 2006.

Página12.com

“El fiscal no debe delegar la investigación en la policía”. Sección: País. 19 de Septiembre de 2004.

“Mas puertas abiertas para que la policía interroque a sus anchas”.

“Arslanián a punto de renunciar tras la defensa de Ruckauf de la Mano Dura”. Sección El País. 5 de Agosto de 1999.

DiarioHoy.net, “Acusan a Solá de enarbolar la `Mano Dura’”. Sección: Política. 15 de Julio de 2003.

ElDía.com “Ruckauf insiste con la mano dura” Sección Política. 12 de noviembre de 2000.

Revista Caras y Caretas, “Un término que mucho aprieta”. Fernando Amato y Mariana Caviglia. Octubre 2006.